

REPÚBLICA DE CHILE



CÁMARA DE DIPUTADOS

LEGISLATURA 352^a, EXTRAORDINARIA

Sesión 55^a, en miércoles 23 de marzo de 2005
(Ordinaria, de 10.40 a 13.44 horas)

Presidencia de los señores Ascencio Mansilla, don Gabriel; y
Ojeda Uribe, don Sergio.

Secretario, el señor Loyola Opazo, don Carlos.
Prosecretario, el señor Álvarez Álvarez, don Adrián.

REDACCIÓN DE SESIONES
PUBLICACIÓN OFICIAL

ÍNDICE

- I.- ASISTENCIA
- II.- APERTURA DE LA SESIÓN
- III.- ACTAS
- IV.- CUENTA
- V.- ORDEN DEL DÍA
- VI.- DOCUMENTOS DE LA CUENTA
- VII.- OTROS DOCUMENTOS DE LA CUENTA

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
I. Asistencia	6
II. Apertura de la sesión	9
III. Actas	9
IV. Cuenta	9
- Autorización a Comisión para sesionar simultáneamente con la Sala	9
- Envío de proyecto sobre isapres a Comisión de Salud	9
V. Orden del Día.	
- Reformas a la Constitución Política. Segundo trámite constitucional	9
VI. Documentos de la Cuenta.	
1. Oficio de S. E. el Presidente de la República por el cual comunica que ha resuelto incluir en la Convocatoria a la actual 352ª Legislatura Extraordinaria de Sesiones, del Congreso Nacional, el proyecto que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de facilitar la organización de los vecinos y la administración de los condominios de viviendas sociales. (boletín N° 3804-14).....	48
2. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaído en el proyecto de reforma constitucional que modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los Tratados Internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica. (boletín N° 2526-07)	48
3. Informe de la Comisión Investigadora de Presuntas Irregularidades en el Servicio Nacional de Aduanas	78
4. Moción de los diputados señores Saffirio, Burgos, Lorenzini, Mora, Ortiz, Riveros, Silva, Walker, y de las diputadas señoras Caraball, doña Eliana y Mella, doña María Eugenia, que modifica la ley N° 19.496, y el decreto con fuerza de ley N° 3, de 1997, de Hacienda, con el fin de establecer la obligación para bancos e instituciones financieras, de fundar por escrito la negativa a una solicitud de crédito. (boletín N° 3814-03)	158
5. Oficio de la Excma. Corte Suprema, por el cual remite su opinión respecto del proyecto que flexibiliza el manejo de los fondos asignados al Poder Judicial en la Ley de presupuestos. (boletín N° 3789-07)	160
VII. Otros documentos de la Cuenta.	
1. Comunicaciones:	
- Del Jefe de Bancada de la Democracia Cristiana por la cual informa que el diputado señor Díaz reemplazará en forma permanente al diputado señor Villouta en la Comisión de Pueblos Originarios; el diputado señor Riveros	

reemplazará, de igual forma, al diputado señor Ascencio en la Comisión de Gobierno Interior, Regionalización, Planificación y Desarrollo Social, y el diputado señor Cornejo reemplazará al diputado señor Riveros en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, informa que el diputado señor Burgos ha sido elegido Jefe de Bancada del Primer Comité, y el diputado señor Lorenzini como Jefe de Salas del Tercer Comité, quedando pendiente la designación de Subjefe de Bancada del Segundo Comité.

- Del Jefe de Bancada de Renovación Nacional por la cual informa que han sido elegidos Jefe de Bancada el diputado señor Vargas y Subjefe el diputado señor Palma, quienes serán titulares del Primer y Segundo Comité, respectivamente, y Suplentes serán los diputados señores Galilea, don Pablo y Vilches.

2. Oficios:

Ministerio del Interior:

- Diputado Navarro, situación transporte marítimo que enfrentan la Isla Santa María y la Isla Mocha.
- Diputado Navarro, información sobre medidas cautelares para prevenir accidentes en el río Biobío.
- Diputado Pérez, don Ramón, cumplimiento formativo a favor de la comuna de Alto Hospicio.
- Diputado Walker, información de recursos para la mantención de paneles fotovoltaicos en la región de Coquimbo.
- Diputado Álvarez-Salamanca, información acerca de muralla de protección en el sector de Cerro Alto, comuna de Constitución.
- Diputado Quintana, información acerca de la detención irregular de camiones provenientes de Argentina en el paso internacional Pino Hachado.
- Diputado Monckeberg, información acerca de habilitar el Paso Fronterizo Lumabia-Salitre.

Ministerio de Educación:

- Diputado Navarro, información respecto de los establecimientos educacionales de la Octava Región que participan de la Red Enlaces.
- Diputado Navarro, copia de los Decretos Supremos que dicen relación con la personalidad jurídica y los estatutos de la Fundación Cema Chile.
- Diputado Bustos, información sobre antecedentes relacionados con las licitaciones efectuadas por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas de la Quinta Región.

Ministerio de Defensa Nacional:

- Diputado Navarro, información respecto de la adjudicación de la explotación de la cantera ubicada en el fundo Playa Blanca.

Ministerio de Bienes Nacionales:

- Diputado Navarro, información sobre inmuebles fiscales denominados Fondos Lorena, Playa Blanca y Las Cruces, comuna de Talcahuano, Octava Región.

Ministerio de la Vivienda y Urbanismo:

- Diputada Vidal, información acerca de los planes de vivienda para el Adulto Mayor, durante el año 2005.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia:

- Diputado Delmastro, información referida a la Planta Celulosa Valdivia.
- Diputado Navarro, información referida a la Planta Celulosa Valdivia.
- Diputado Navarro, copia del estudio “Diagnóstico de Sitios Aptos y Alternativas de Asociatividad para Rellenos Sanitarios en la Novena Región.
- Diputado Navarro, información respecto al Primer Seminario Nacional de Reciclaje.

I. ASISTENCIA

-Asistieron los siguientes señores diputados: (112)

NOMBRE	(Partido*	Región	Distrito)
Accorsi Opazo, Enrique	PPD	RM	24
Aguiló Melo, Sergio	PS	VII	37
Alvarado Andrade, Claudio	UDI	X	58
Álvarez-Salamanca Büchi, Pedro	RN	VII	38
Álvarez Zenteno, Rodrigo	UDI	XII	60
Allende Bussi, Isabel	PS	RM	29
Araya Guerrero, Pedro	PDC	II	4
Ascencio Mansilla, Gabriel	PDC	X	58
Barros Montero, Ramón	UDI	VI	35
Bauer Jouanne, Eugenio	UDI	VI	33
Bayo Veloso, Francisco	RN	IX	48
Becker Alvear, Germán	RN	IX	50
Bertolino Rendic, Mario	RN	IV	7
Burgos Varela, Jorge	PDC	RM	21
Bustos Ramírez, Juan	PS	V	12
Caraball Martínez, Eliana	PDC	RM	27
Cardemil Herrera, Alberto	RN	RM	22
Ceroni Fuentes, Guillermo	PPD	VII	40
Cornejo Vidaurrazaga, Patricio	PDC	V	11
Correa De la Cerda, Sergio	UDI	VII	36
Cristi Marfil, María Angélica	IND-UDI	RM	24
Cubillos Sigall, Marcela	UDI	RM	21
Delmastro Naso, Roberto	IND-RN	IX	53
Díaz Del Río, Eduardo	UDI	IX	51
Dittborn Cordua, Julio	UDI	RM	23
Egaña Respaldiza, Andrés	UDI	VIII	44
Encina Moriamez, Francisco	PS	IV	8
Errázuriz Eguiguren, Maximiano	RN	RM	29
Escalona Medina, Camilo	PS	VIII	46
Espinoza Sandoval, Fidel	PS	X	56
Forni Lobos, Marcelo	UDI	V	11
Galilea Carrillo, Pablo	RN	XI	59
Galilea Vidaurre, José Antonio	RN	IX	49
García García, René Manuel	RN	IX	52
García-Huidobro Sanfuentes, Alejandro	UDI	VI	32
Girardi Lavín, Guido	PPD	RM	18
González Román, Rosa	UDI	I	1
González Torres, Rodrigo	PPD	V	14
Guzmán Mena, Pía	RN	RM	23
Hales Dib, Patricio	PPD	RM	19

Hernández Hernández, Javier	UDI	X	55
Ibáñez Santa María, Gonzalo	UDI	V	14
Jaramillo Becker, Enrique	PPD	X	54
Jarpa Wevar, Carlos Abel	PRSD	VIII	41
Jeame Barrueto, Víctor	PPD	VIII	43
Kast Rist, José Antonio	UDI	RM	30
Kuschel Silva, Carlos Ignacio	RN	X	57
Leal Labrín, Antonio	PPD	III	5
Leay Morán, Cristián	UDI	RM	19
Letelier Morel, Juan Pablo	PS	VI	33
Letelier Norambuena, Felipe	PPD	VIII	42
Longton Guerrero, Arturo	RN	V	12
Longueira Montes, Pablo	UDI	RM	17
Lorenzini Basso, Pablo	PDC	VII	38
Luksic Sandoval, Zarko	PDC	RM	16
Martínez Labbé, Rosauro	RN	VIII	41
Masferrer Pellizzari, Juan	UDI	VI	34
Melero Abaroa, Patricio	UDI	RM	16
Mella Gajardo, María Eugenia	PDC	V	10
Meza Moncada, Fernando	PRSD	IX	52
Molina Sanhueza, Darío	UDI	IV	9
Monckeberg Díaz, Nicolás	RN	VIII	42
Montes Cisternas, Carlos	PS	RM	26
Mora Longa, Waldo	PDC	II	3
Moreira Barros, Iván	UDI	RM	27
Mulet Martínez, Jaime	PDC	III	6
Muñoz Aburto, Pedro	PS	XII	60
Muñoz D'Albora, Adriana	PPD	IV	9
Navarro Brain, Alejandro	PS	VIII	45
Norambuena Farías, Iván	UDI	VIII	46
Ojeda Uribe, Sergio	PDC	X	55
Olivares Zepeda, Carlos	PDC	RM	18
Ortiz Novoa, José Miguel	PDC	VIII	44
Palma Flores, Osvaldo	RN	VII	39
Paredes Fierro, Iván	IND-PS	I	1
Paya Mira, Darío	UDI	RM	28
Pérez Arriagada, José	PRSD	VIII	47
Pérez Lobos, Aníbal	PPD	VI	35
Pérez Opazo, Ramón	IND-UDI	I	2
Pérez San Martín, Lily	RN	RM	26
Pérez Varela, Víctor	UDI	VIII	47
Prieto Lorca, Pablo	IND-UDI	VII	37
Quintana Leal, Jaime	PPD	IX	49
Recondo Lavanderos, Carlos	UDI	X	56
Riveros Marín, Edgardo	PDC	RM	30
Robles Pantoja, Alberto	PRSD	III	6

Rojas Molina, Manuel	UDI	II	4
Rossi Ciocca, Fulvio	PS	I	2
Saa Díaz, María Antonieta	PPD	RM	17
Saffirio Suárez, Eduardo	PDC	IX	50
Salaberry Soto, Felipe	UDI	RM	25
Salas De la Fuente, Edmundo	PDC	VIII	45
Sánchez Grunert, Leopoldo	PPD	XI	59
Seguel Molina, Rodolfo	PDC	RM	28
Sepúlveda Orbenes, Alejandra	PDC	VI	34
Silva Ortiz, Exequiel	PDC	X	53
Soto González, Laura	PPD	V	13
Tapia Martínez, Boris	PDC	VII	36
Tarud Daccarett, Jorge	PPD	VII	39
Tohá Morales, Carolina	PPD	RM	22
Tuma Zedan, Eugenio	PPD	IX	51
Uriarte Herrera, Gonzalo	UDI	RM	31
Urrutia Bonilla, Ignacio	UDI	VII	40
Valenzuela Van Treek, Esteban	PPD	VI	32
Varela Herrera, Mario	UDI	RM	20
Vargas Lyng, Alfonso	RN	V	10
Venegas Rubio, Samuel	PRSD	V	15
Vidal Lázaro, Ximena	PPD	RM	25
Vilches Guzmán, Carlos	RN	III	5
Villouta Concha, Edmundo	PDC	IX	48
Von Mühlenbrock Zamora, Gastón	UDI	X	54
Walker Prieto, Patricio	PDC	IV	8

-Concurrieron, también, los senadores señores Andrés Chadwick y Rafael Moreno.

Asistieron, además, los ministros del Interior, don José Miguel Insulza; de Hacienda, don Nicolás Eyzaguirre; del Trabajo y Previsión Social, don Ricardo Solari; de Minería, don Alfonso Dulanto; de la Secretaría General de Gobierno, don Francisco Vidal, y de la Secretaría General de la Presidencia, don Eduardo Dockendorff.

PDC: Partido Demócrata Cristiano; PPD: Partido Por la Democracia; UDI: Unión Demócrata Independiente; RN: Renovación Nacional; PS: Partido Socialista; UCCP: Unión Centro Centro Progresista; PRSD: Partido Radical Social Demócrata, e IND: Independiente.

II. APERTURA DE LA SESIÓN

-Se abrió la sesión a las 10.40 horas.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).-
En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

III. ACTAS

El señor **ASCENCIO** (Presidente).-
El acta de la sesión 49ª se declara aprobada.

El acta de la sesión 50ª queda a disposición de las señoras diputadas y de los señores diputados.

IV. CUENTA

El señor **ASCENCIO** (Presidente).-
El señor Prosecretario va a dar lectura a la Cuenta.

-El señor ÁLVAREZ (Prosecretario) da lectura a la Cuenta.

AUTORIZACIÓN A COMISIÓN PARA SESIONAR SIMULTÁNEAMENTE CON LA SALA.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).-
Si le parece a la Sala, se autorizará a la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo para sesionar en forma simultánea con la Sala, a partir de las 14.30 horas, con el fin de despachar el proyecto que modifica la ley sobre propiedad intelectual, en relación con los delitos de piratería.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

ENVÍO DE PROYECTO SOBRE ISAPRES A COMISIÓN DE SALUD.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).-
En virtud de lo dispuesto en el artículo 119 del Reglamento, solicito el acuerdo de la Sala para enviar a la Comisión de Salud el proyecto que modifica la ley de isapres, con el objeto de que emita un informe sobre el alcance de las enmiendas introducidas por el Senado.

Hago presente que las modificaciones del Senado, en relación con la ley de isapres, se encuentran en tabla para el día 13 de abril.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

V. ORDEN DEL DÍA

REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Segundo trámite constitucional.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).-
Corresponde tratar, en segundo trámite constitucional, el proyecto de reforma constitucional que modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica.

Diputado informante de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia es el señor Guillermo Ceroni.

Antecedentes:

-Proyecto del Senado, boletines N°s 2526-07 y 2534-07, refundidos, sesión 20ª, en 16 de noviembre de 2004. Documentos de la Cuenta N° 4.

-Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. Documentos de la Cuenta N° 2 de esta sesión.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado informante.

El señor **CERONI**.- Señor Presidente, paso a informar, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de reforma de la Constitución.

La iniciativa tiene su origen en dos mociones refundidas: una, de los senadores de la Alianza y, otra, de los senadores de la Concertación. Además, se basa en un acuerdo político entre los distintos partidos con representación parlamentaria que integran los dos conglomerados, firmado el 6 de octubre de 2004.

Durante su estudio, la Comisión contó con la colaboración del Vicepresidente de la República en ese entonces y actual ministro del Interior, señor José Miguel Insulza Salinas, y del señor Jorge Correa Sutil, que en ese momento se desempeñaba como ministro del Interior subrogante.

Para efectos del quórum, se deja constancia de que, de conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 116 de la Constitución Política, las modificaciones que se introducen a los capítulos I, III, VII, X, XI y XIV, necesitan para su aprobación el voto conforme de los dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio. Los demás capítulos que se modifican sólo requieren el voto conforme de los tres quintos de diputados y senadores en ejercicio.

En la discusión general, el ministro del Interior, señor José Miguel Insulza, señaló que en 2002 concurrió a la Comisión de Constitución del Senado a proponer un debate, pensando no en una reforma constitucional más, sino en una destinada a terminar con el período de transición. A su juicio, debería ser una reforma con características específicas, orientada a reemplazar el núcleo de la filosofía del constituyente de 1980, sustituyendo la idea de la democracia protegida por la de la democracia constitucional. Agregó que los elementos de la democracia

protegida que era necesario modificar eran, fundamentalmente, la tutela militar, la composición no integralmente democrática del Senado y la existencia de un sistema electoral que debilitaba la participación ciudadana.

El primer elemento, la tutela militar, estaba representado por la existencia de Fuerzas Armadas con una relativa autonomía, porque sus comandantes en jefe gozaban de inamovilidad y porque dichas instituciones tienen el carácter de exclusivos garantes de la institucionalidad, a lo que había que agregar un Consejo de Seguridad Nacional cuyas opiniones podían llegar a prevalecer sobre las de todos los poderes democráticos y constituir, todo ello, un poder de seguridad similar a un cuarto poder del Estado.

Esta situación, expresó el ministro Insulza, se supera con la reforma, porque el presidente de la República, como jefe del Estado, podría remover, con ciertas formalidades, a los comandantes en jefe, en cuyo caso el Consejo de Seguridad Nacional pasaría a desempeñar un papel puramente consultivo. Además, el rol de garantes de la institucionalidad correspondería a todos los órganos del Estado y no sólo a las Fuerzas Armadas.

En cuanto a la integración no totalmente democrática del Senado, se subsana con esta reforma y, en consecuencia, la totalidad de los parlamentarios serían electos y las decisiones del Congreso ganarían en legitimidad.

Por último, en lo que se refiere al sistema electoral, expresó que se daría un paso esencial, aunque no definitivo, por cuanto su modificación pasaría a ser resorte del legislador.

Agregó que, tratándose de una reforma sustancial, el Senado había ido más lejos que la sola sustitución de la filosofía autoritaria y había avanzado en centrar la defensa de la Constitución no en órganos político-militares, como el Consejo de Seguridad Nacional, sino que en el Tribunal Constitucional, órgano que, como intérprete supremo

de la Carta Política, reafirmaría la supremacía constitucional y se constituiría en garante de los derechos de las minorías y de todos, en general.

Añadió que se busca perfeccionar la democracia y la calidad de la política, señalando que se analizó la fiscalización parlamentaria hecha en el seno de la Cámara.

Asimismo, se busca racionalizar la política, electoral haciendo coincidir las elecciones de Presidente de la República con la de parlamentarios, acortando de 6 a 4 años el período del primero.

Manifestó que todo esto constituye un paso esencial que demuestre lo mucho que se ha avanzado en la materia.

A continuación, me referiré a las modificaciones propuestas.

A través del número 1 se sustituye el artículo 3º de la Constitución Política. En el nuevo texto se establece que los órganos del Estado deben promover la regionalización del país y el desarrollo equitativo de las regiones, provincias y comunas en que se divide el territorio.

En el nuevo artículo 8º se impone el irrestricto respeto al principio de probidad a los titulares de las funciones públicas. Su inciso segundo declara, además, la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado.

En relación con el capítulo II, Nacionalidad y Ciudadanía, se modifica el N° 3 del artículo 10, con el objeto de suprimir, para ser considerado chileno, la exigencia de avecindamiento en el país por más de un año respecto de los hijos de padre o madre chilenos nacidos en el extranjero, aunque se mantiene para ejercer los derechos de ciudadanía.

También se suprime en el N° 4º del mismo artículo 10 la exigencia de la renuncia a la nacionalidad de origen a quienes obtuvieron carta de nacionalización por ley.

El N° 1 del artículo 11 que se modifica establece que la nacionalidad chilena se

pierde por renuncia voluntaria, previa nacionalización en país extranjero.

En el capítulo III, De los Derechos y Deberes Constitucionales, se suprime el delito de difamación, es decir, desacreditar a una persona de palabra o por escrito. Con ello, se fortalece el derecho de opinión, por lo que los medios de comunicación podrán dar sus puntos de vista con mayor libertad.

En materia de libertad de trabajo y su protección, se introduce una modificación para establecer un control ético de los colegios profesionales sobre sus asociados, cuestión que no contempla la Constitución.

En el capítulo IV, Gobierno, se modifica el artículo 25, para suprimir la exigencia de ser chileno nacido en el territorio nacional para ser Presidente de la República, salvo los casos de los extranjeros nacionalizados o de los que hubieran obtenido la nacionalidad de acuerdo con lo señalado en los números 1º, 2º y 3º del artículo 10.

Por otra parte, se modifica el artículo 26, para efectuar conjuntamente la elección de presidente de la República y de parlamentarios. Por lo tanto, por esta vía se acorta el período presidencial a cuatro años.

Asimismo, se establece un mecanismo para convocar a una nueva elección en el caso de fallecimiento de uno o ambos candidatos llamados a definir, en segunda vuelta, una elección presidencial. El Presidente convocará a elección dentro del plazo de treinta días, contados desde la fecha del deceso.

Por otro lado, se suprimen los senadores vitalicios y se eliminan las referencias relativas a ellos.

Se modifica el artículo 32 para suprimir la potestad del presidente de la República de convocar a legislatura extraordinaria, facultándosele, en cambio, para pedir, señalando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso.

Por otra parte, se agrega un inciso al artículo 37 para establecer la obligación de

los ministros de Estado de concurrir personalmente a las sesiones que cualquiera de las Cámaras convoque especialmente, para tratar materias propias de la respectiva cartera.

Se modifica el artículo 39, a fin de cauterizar mejor los derechos y garantías de las personas establecidas en la Constitución Política, los que sólo pueden verse afectados por los estados de excepción. Se introducen una serie de enmiendas a dichos estados.

En el capítulo V, Congreso Nacional, se modifica el artículo 45 y se establece: “El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país”. De esa manera, se elimina de la Constitución el sistema binominal, y se consagra que la cantidad de senadores será la dispuesta en la ley orgánica constitucional vigente, pero exigiendo las tres quintas partes de los senadores y diputados en ejercicio para modificar la ley orgánica constitucional relativa a esta materia.

Se modifica el artículo 47, respecto de la vacancia de diputados y senadores, y se establece que serán remplazados por el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario.

En el caso de los independientes que vayan en lista con uno o más partidos, al momento de declarar su candidatura deberán señalar qué partido designará a su reemplazante. Los parlamentarios elegidos como independientes no serán remplazados.

Se modifica el artículo 48 para fortalecer la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados, de tal manera que, por ejemplo, podrá citar a un ministro de Estado a petición de, a lo menos, un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. La asistencia del ministro de Estado será obligatoria.

Se podrán crear comisiones especiales investigadoras a petición de, a lo menos, un tercio de los diputados en ejercicio, cosa

realmente importante que se ha solicitado durante mucho tiempo por la Cámara de Diputados.

El inciso que se agrega al final del artículo 57 se establece que los diputados y senadores podrán renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñar sus cargos y así lo califique el Tribunal Constitucional.

En el capítulo VI, Poder Judicial, se aumenta el número de ministros de la Corte Suprema de 21 a 24, a fin de hacer más eficiente su trabajo.

En el capítulo VII, Tribunal Constitucional, se introducen varias modificaciones destinadas a regular mejor sus facultades, y se aumenta su composición de 7 a 9 miembros.

En el capítulo X, Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, se separa claramente la dependencia de las Fuerzas Armadas. El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea dependerán del Ministerio de Defensa Nacional.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, integradas por Carabineros e Investigaciones, dependerán del ministerio encargado de la Seguridad Pública, hoy del Ministerio del Interior; mañana, del que quede a su cargo.

En cuanto a la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del general director de Carabineros, se consagra que el presidente de la República, mediante decreto fundado e informando previamente al Senado, los podrá llamar a retiro antes de completar su respectivo período. Ello constituye un gran cambio, pues el presidente de la República estaba imposibilitado de hacer los cambios propios de un régimen democrático.

En el capítulo XI, Consejo de Seguridad Nacional, se da un gran paso. Si bien continúa existiendo, estará encargado de asesorar al Presidente de la República en materia de seguridad nacional.

También se dispone que el Consejo de

Seguridad Nacional se reunirá sólo cuando sea convocado por el Presidente de la República por sí o a petición fundada del presidente del Senado o del presidente de la Corte Suprema, y para sesionar requerirá el quórum de la mayoría absoluta de sus integrantes.

Se introducen ocho nuevas normas transitorias. Entre ellas, la que establece que el mandato del Presidente de la República en ejercicio será de seis años, no pudiendo ser reelegido para el período siguiente. Por lo tanto, si esta reforma constitucional no se aprueba en este período, el próximo presidente de la República electo desempeñará su cargo durante seis años.

También se deja claro que el Senado estará formado íntegramente por senadores electos, conforme con el artículo 45 de la Constitución Política y a la ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, la cual -reitero- sólo podrá ser modificada por las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Los senadores designados, actualmente en ejercicio, continuarán desempeñando su cargo hasta el 10 de marzo de 2006.

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia somete al conocimiento de la Sala las materias relativas a la reforma constitucional proveniente del Senado. Luego de debatir en general esta materia, la Sala formulará indicaciones que la Comisión discutirá en particular, a fin de avanzar rápidamente en una reforma tan necesaria para fortalecer el sistema democrático de nuestro país y cumplir así con el anhelo de la mayoría ciudadana.

He dicho.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- Hago presente a la Sala que por acuerdo de los comités parlamentarios, para la discusión de este proyecto se destinarán dos horas y media, distribuidas en la forma en que se indica: Comité Unión Demócrata Independiente,

43 minutos $\frac{3}{4}$; Comité Demócrata Cristiano, 31 minutos $\frac{1}{4}$; Comité Renovación Nacional, 26 minutos $\frac{1}{4}$; Comité Partido por la Democracia, 26 minutos $\frac{1}{4}$, y Comité Socialista y Radical, 22 minutos $\frac{1}{2}$.

El proyecto será votado a las 13.30 horas.

Finalizada esta sesión, comenzará de inmediato la que analizará el proyecto que establece un impuesto específico a la actividad minera, que será votado entre las 15.00 horas y las 15.30 horas.

Tiene la palabra, por cuatro minutos, el diputado señor Jorge Burgos.

El señor **BURGOS**.- Señor Presidente, estamos ante un hecho histórico. Después de mucho tiempo y del esfuerzo de tanta gente, tenemos la posibilidad de modificar de manera muy importante la Constitución Política de 1980 y, en particular, horadar de manera definitiva lo que con razón se ha denominado el "trípode conservador" de la misma, y que después de veinticinco años de funcionamiento, como toda obra humana, ha demostrado fortalezas y debilidades, éstas últimas, en particular, a la hora de hacer simétrico el avance democrático del país con su Carta Fundamental.

Aun cuando hay muchas cosas pendientes, creemos que esta reforma es un aporte, aunque no en un ciento por ciento. Más adelante, en una segunda etapa de la discusión, se verá si es necesario pensar en una nueva Constitución que reemplace la de 1980, pero lo que aquí se propone es un avance sustancial. En consecuencia, sólo me queda felicitar a quienes cumplieron una labor fundamental en esta reforma.

Quiero hacer presente que aunque el acuerdo político a que se llegó en el Senado entre el Ejecutivo y los senadores de todas las bancadas no nos empuja, nos es inoponible, en lo fundamental nos satisface. Particularmente, cabe mencionar las reformas sobre temas de nacionalidad, sobre la integración del Senado, que termina con uno de los elementos centra-

les del denominado “trípode conservador”, pues se elimina definitivamente en casi un tercio su integración no democrática. Eso nadie lo podrá discutir. De igual forma, las modificaciones que se proponen sobre el nombramiento de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y del general director de Carabineros de Chile es una vieja pelea, una vieja historia que, a mi juicio, se logra corregir de manera importante. Sin embargo, hubiera sido mejor que la comunicación que deberá hacer el presidente de la República al Senado, en virtud de la modificación que se introduce al artículo 93, también se hiciera a la Cámara de Diputados.

Más adelante mis colegas de bancada se van a referir a los temas más específicos que creemos que en esta instancia de discusión se deben introducir al proyecto, pues aun cuando reconocemos sus méritos, consideramos que podemos mejorarlo; pero por ningún motivo que ello implique un retraso en su tramitación, porque lo esencial es reformar la Constitución de 1980 lo antes posible.

Finalmente, debo decir que no sólo en esta reforma constitucional, sino también en otras que se han hecho en los últimos quince años, advertimos una tendencia no menor a dejar a la Cámara de Diputados afectada por un cierto capitis diminutio, disminuida en cuanto a sus capacidades. A eso, de una vez por todas, hay que ponerle coto.

Me parece que en esa lógica, que a mi juicio no tiene fundamento histórico ni tradición constitucional, se enmarca la reforma del Senado que no considera a nuestra Corporación participe en la generación de los integrantes del Tribunal Constitucional, que cumple un rol fundamental a la hora de reformar la Carta Fundamental. Eso no tiene lógica. Obviamente, creo que, de manera transversal, vamos a acordar que la Cámara sí participe en aquello.

Me parece que estamos en presencia de una reforma mayor que, en general, hay que apoyar. Por cierto, la bancada de la Demo-

cracia Cristiana concurrirá con sus votos a ese propósito.

He dicho.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- Tiene la palabra, por ocho minutos, el diputado señor Zarko Luksic.

El señor **LUKSIC**.- Señor Presidente, las cartas fundamentales, por sus efectos en la estabilidad institucional y en la seguridad jurídica de un pueblo, son habitualmente difíciles de modificar. Al respecto, los constitucionalistas aconsejan no introducir reformas con habitualidad al texto fundamental. Sin embargo, el éxito de una constitución depende de su legitimidad y de la confianza que provoca en los ciudadanos.

La Constitución de 1980 nació con un vicio de ilegitimidad. Fue concebida en un régimen autoritario y contempla normas que están reñidas con algunos principios básicos de la democracia que voy a enunciar en forma somera:

En primer lugar, el principio de la soberanía popular. El poder reside en el pueblo o en la nación, por lo que los órganos de representación popular deben contar con la legitimidad de haber sido elegidos a través del voto ciudadano.

En segundo lugar, el principio de la representación, que se quebranta con la existencia de parlamentarios designados por órganos burocráticos.

En tercer lugar, algo básico, que las Fuerzas Armadas estén sometidas y se encuentren subordinadas al poder civil.

En cuarto lugar, también algo básico, la Constitución de 1980 contempla la integración burocrática de órganos de gran importancia, como el Senado, que ya mencionamos; el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional, que tiene facultades desproporcionadas.

Lo anterior ha significado que después de

24 años de vigencia sea pertinente y urgente modificar nuestra carta fundamental.

En cuanto a los aspectos más importantes de la reforma que hemos recibido del Senado, aplaudimos que se termine con los enclaves autoritarios -ya señalamos cuáles son-, porque afectan los principios democráticos enunciados. Sin embargo, a nuestro juicio, en el proyecto se advierten vacíos e insuficiencias -a continuación voy a plantear someramente cuáles son-, por lo que consideramos necesario complementarlo y enriquecerlo a través de las indicaciones que surjan del debate en este hemiciclo.

En primer lugar, notamos una excesiva injerencia legislativa del presidente de la República en desmedro del Congreso Nacional. Para tal efecto, hemos presentado indicaciones para mejorar el sistema que fija las urgencias de los proyectos. El Congreso Nacional debiera tener, a nuestro juicio, mayor incumbencia en una función que es propia de la naturaleza de este organismo.

En segundo lugar, notamos una participación desmedida del Senado en la designación de los integrantes de algunos órganos constitucionales. Tal como señalaba el diputado Burgos, no puede ser que la Cámara de Diputados no tenga ninguna participación en la designación de los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo de Seguridad Nacional y del Contralor General de la República.

En tercer lugar, es pertinente -también vamos a presentar indicaciones- fortalecer la labor fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Sería injusto decir que las indicaciones del Senado no contienen un fortalecimiento de nuestra tarea fundamental, que es fiscalizar. Sin embargo, consideramos necesario incorporar la figura de la interpelación ordinaria de los ministros de Estado, y ampliar la facultad que tienen las comisiones investigadoras para citar a particulares. Más de alguno me dirá: "¡Pero éstos son institutos propios de un régimen parlamentario!". Sí,

pero es bueno atenuar el presidencialismo excesivo que tiene nuestro ordenamiento constitucional.

Respecto de un tema principal, como es la reforma a la integración y competencia del Tribunal Constitucional, puedo señalar que a mediados del siglo XX se designó esta institución en medio de una gran disputa entre Hans Kelsen y Karl Schmitt, como gran defensora, guardiana e intérprete supremo de la constitución.

Muchas veces este órgano, cuya función es primordial para la estabilidad y el orden institucional de cualquier estado de derecho, no es suficientemente conocido ni tampoco es motivo de una gran discusión.

Al respecto, hay dos formas de garantizar el respeto a la Constitución. Primero, que su reforma requiera altos quórum de aprobación -y eso ya está establecido- y, segundo, a través del control de constitucionalidad que ejerce el Tribunal Constitucional. ¿Qué hace esta institución, para decirlo de una manera muy simple? Se entromete en la función propia, natural y esencial del Congreso Nacional al zanjar las cuestiones de constitucionalidad, incluso de proyectos que estamos discutiendo. Se entromete también al conocer la constitucionalidad de los decretos que emanan de la potestad reglamentaria del Presidente de la República y de los auto acordados del Poder Judicial.

Por lo tanto, me atrevería a señalar que la reforma a este órgano, aparte de los enclaves autoritarios, es la más importante que debemos acometer. Para tal efecto, estamos pidiendo que los integrantes del Tribunal Constitucional no sean miembros de otros órganos llamados a designar y a elegir. Concretamente, no puede estar integrado por ministros de la Corte Suprema, quien debe estar dedicado a su labor, cual es administrar justicia. Por ello, no puede formar parte de uno y otro órgano.

En segundo lugar, como el Tribunal Constitucional tiene decisivas facultades en el con-

trol de la constitucionalidad de las leyes que emanan de la Cámara de Diputados, es fundamental que esté integrado por personas en cuya designación intervenga esta rama del Poder Legislativo y que sean abogados, profesionales, académicos, etcétera.

Por otro lado, queremos aumentar sus facultades, asignándole una que es principal y que ya la tienen los tribunales constitucionales en el mundo, cual es conocer la vulneración y violación de los derechos fundamentales una vez agotada la vía judicial o administrativa.

Por último, con el diputado Burgos y el patrocinio de su señoría, hemos propuesto un límite a nuestra labor parlamentaria en cuanto a la duración de los mandatos. Con respecto a la edad, creemos que el gran alegato y cuestionamiento que existe en nuestro sistema democrático es la falta de renovación de las autoridades. A diferencia de otros países, en Chile hay pocas elecciones, especialmente en las instancias regionales y comunales, lo que se traduce en una falta de participación política. Ahora, si a esto sumamos un sistema electoral binominal que privilegia el mantenimiento de los parlamentarios en ejercicio, la sensación de la gente es que hay poca democracia, poca participación.

Por lo tanto, hemos presentado una indicación que limita los períodos y la edad para ser reelegido diputado y senador. Los diputados no podrán ser reelegidos después de haber ejercido su cargo durante tres períodos, es decir, 12 años. En el caso de los senadores, no podrán ser reelegidos después de haberlo desempeñado durante dos períodos, es decir, 16 años. Además, diputados y senadores cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad.

De esta manera, nos estamos igualando con otras autoridades públicas, como son los ministros de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, y nos gustaría que esta norma se hiciera extensiva a las autoridades

del Poder Ejecutivo: Presidente de la República, ministros, embajadores, y a los comandantes en jefe, generales, etcétera.

Ésta es una muy buena señal, más aún si emana de esta Corporación, porque se está autolimitando. Creo que un gran problema para la legitimidad y confianza de la gente en la democracia es que no pueda ver una renovación de sus autoridades.

He dicho.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- Su señoría ocupó nueve minutos con 25 segundos, que serán cargados al tiempo del Comité Demócrata Cristiano.

En el tiempo del Comité de Renovación Nacional, tiene la palabra el diputado señor Alberto Cardemil, hasta por cinco minutos.

El señor **CARDEMIL**.- Señor Presidente, en esta etapa de la discusión, quiero enmarcarme en conceptos generales más que específicos, porque en la discusión particular daremos nuestra opinión sobre algunos artículos, respecto de los cuales presentaremos indicaciones.

Es importante dejar establecido para la historia fidedigna de la ley algunos antecedentes sobre la decisión que hoy estamos tomando.

En nuestra historia, tres años van a quedar como hitos de nuestra evolución institucional: 1833, por la Constitución de 1833; 1925, por la Constitución de 1925, y 1980, por la Constitución de 1980. Estos hitos nos demuestran que, mucho más allá de las ideologías y de las abstracciones, los países son producto de un contrato de tracto sucesivo. En la medida que los países evolucionan, se van dando la institucionalidad que corresponde a cada época, la que luego se va perfeccionando.

Como estamos legislando -y legislando bien- sobre algunas modificaciones a la Constitución Política de 1980, quiero referirme -creo que por primera vez- a algunos hechos

políticos que rodearon su promulgación.

Alrededor de 1980, durante el gobierno militar, había dos grandes tesis. En una se planteaba remilitarizar el gobierno -tenía sus defensores-, pero muchos civiles que fuimos convocados alrededor de esa fecha a participar en el gobierno pensábamos lo contrario: que el gobierno militar debía tener una salida civil; que el estado de derecho debía ir institucionalizándose, progresivamente; que había que fijar un itinerario conocido por el país y, en la medida en que éste se fuera cumpliendo, llegar a la democracia plena. La Constitución de 1980 corresponde al esfuerzo de institucionalizar un futuro gobierno perfectamente normal y civil.

Esto fue lo que le permitió al país avanzar y, en una fase, establecer una transición institucional, aunque todavía autoritaria. Fue la estructura de esa Constitución la que le permitió a la Oposición más moderada de la época, liderada por Gabriel Valdés y José Antonio Viera-Gallo, aceptar la institucionalidad de hecho, la que condujo al plebiscito y, después, precisamente en virtud de la vigencia de los artículos constitucionales, ir accediendo progresivamente a un estado democrático más perfeccionado. Por lo tanto, la Constitución de 1980 es importante en nuestra evolución institucional.

La segunda parte de la Constitución de 1980, que culminó con la transición institucional, vino con la reforma de 1989. Ese año, el gobierno militar y la Oposición de la época pudieron ponerse de acuerdo y plebiscitó un conjunto importante de reformas constitucionales. Así, la transición institucional tuvo un nuevo avance mediante el aporte de una transición consensuada que permitió hacer algunas reformas. Pero quedaron pendientes otras que hoy estamos materializando.

Es importante dejar establecido que estas reformas avanzan, en primer lugar, en un ámbito de democratización importante, al establecer, por ejemplo, que todos los parlamenta-

rios -estoy citando un caso específico de democratización evidente- deben ser electos por votación popular. Nos parece un avance relevante y responde al objetivo que perseguimos todos los presidentes de Renovación Nacional y que hoy estamos concretando.

En segundo lugar, es un avance establecer el rol tutelar de la democracia. Por supuesto, a las Fuerzas Armadas, como a todas las instituciones del Estado, les corresponde un rol tutelar de la democracia chilena, pero éste queda perfectamente equilibrado porque, al referirse a todas las instituciones, queda claro que a todos nos corresponde proteger la democracia.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- ¿Me permite, señor diputado? Ha terminado su tiempo. Los minutos adicionales que ocupe serán descontados del tiempo asignado a su comité.

Puede continuar su señoría.

El señor **CARDEMIL**.- Muy bien, señor Presidente.

También es un avance restituir al presidente de la República la facultad de nombrar a los comandantes en jefe, situación que queda bien equilibrada en la reforma propuesta, porque nunca será una decisión caprichosa del primer mandatario, sino fundada y revisada por el Poder Legislativo. Eso es democratización.

Nos habrían gustado más avances en cuanto a fiscalización del Ejecutivo. En un régimen perfectamente democrático, la mayoría gobierna y la minoría fiscaliza. Estamos lejos de llegar a indicadores satisfactorios en materia de democratización, de la que a veces se habla y la que tan poco se practica. Avanzamos, pero todavía falta mucho. Es un tema que queda pendiente.

Avanzamos, también, al mantenerse la tesis del equilibrio de poderes. Quizás el aporte más importante de la Constitución de 1980 al Chile en que estamos viviendo sea

la tesis del equilibrio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y la creación de poderes neutros, como el otorgamiento de la autonomía del Banco Central, que es un nuevo concepto extraordinariamente importante. Estos equilibrios son fundamentales para un país en que lo político no da cuenta de todo el quehacer social. Todos estos son avances importantes que vamos a apoyar.

Pese a todo lo que se diga en contrario, la de 1980 es una excelente constitución, puesto que nos ha permitido avanzar por los caminos económicos, sociales y políticos en paz y tranquilidad y fundar rieles por los cuales el país ha ido transitando hacia crecientes grados de bienestar.

Por eso, quiero distinguir tres años: 1980, en el cual se dictó, y fue importante que así ocurriera; 1989, cuando se efectuó su primera modificación, y 2005, en que estamos debatiendo una segunda e importante reforma.

Señor Presidente, distinguidos colegas, así se hacen los países. Mucho más que con ideologías y discursos, se construyen con el trabajo esforzado y oportuno de generaciones de ciudadanos más preocupados de construir que de destruir.

Nos gusta la Constitución de 1980, porque cumplió un gran rol y constituye un hito, como las de 1833 y 1925. Hay que modificarla, porque debo decir con claridad que todavía quedan temas pendientes. Uno de los más importantes es que el Congreso Nacional -la Cámara de Diputados y el Senado- recupere poder respecto del Ejecutivo, porque aún tenemos una situación desequilibrada. Por lo tanto, Anuncio nuestro voto favorable y en cada artículo presentaremos las indicaciones que correspondan.

He dicho.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- Su señoría ocupó cuatro minutos adicionales al tiempo que le asignó su bancada, los que serán descontados a los diputados de Renovación Nacional que hagan uso de la pala-

bra.

Tiene la palabra, hasta por diez minutos, el diputado señor Aníbal Pérez.

El señor **PÉREZ** (don Aníbal).- Señor Presidente, a diferencia de lo expresado por el diputado señor Cardemil, no creo que haya en el país algún político o académico medianamente serio que pueda desconocer un hecho esencial de nuestro actual ordenamiento institucional: la Constitución de 1980 nació, como lo dijo el diputado señor Luksic, con un vicio de ilegitimidad, pues fue parte de un entramado jurídico-político que pretendía, por una parte, refundar la República y el sistema político chileno y, por otra, asegurar buena parte de las cuotas de poder que detentaba el gobierno militar y la corte de civiles que lo acompañaron y apoyaron durante la dictadura. Esa es la realidad.

El quebrantamiento de la democracia en 1973 y las Actas Constitucionales que se elaboraron por la comisión designada tras el golpe de Estado dieron como fruto un texto político que tuvo la calidad de autocrático y otorgado por el poder de facto. Pero debemos agregar una agravante: fue diseñado con criterios de táctica y estrategia militar.

Reconozco que fue tal la perfección de la obra militar que esta Constitución se convirtió en una verdadera cárcel para la democracia. Los votos que no se obtenían en las urnas eran compensados por el sistema binominal mayoritario; si eso fallaba, quedaba el recurso de los senadores institucionales y el precedente de la instancia cuasi legislativa del Tribunal Constitucional. Más aún, para los excesos de los civiles republicanos, un buen Consejo de Seguridad Nacional, reforzado con la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, podía hacer lo suyo. Como se verá, la *manu militari* fue convertida en norma suprema. Ésa es nuestra actual Constitución.

¿Qué ocurrió? La movilización popular y el profundo sentido de responsabilidad de

los partidos que lideraron la oposición a la dictadura, el plebiscito de 1988 y el triunfo del “No” impidieron que se renovara por ocho años más el mandato del autodenominado presidente de la República, que contemplaba el texto original de 1980. A su vez, permitió que se creara un clima político para reformar una primera parte de los enclaves del sistema autoritario de gobierno.

El término de la discriminación ideológica a través de la derogación del artículo 8º de la Constitución; el reconocimiento constitucional del pluralismo político y el rango constitucional de los derechos fundamentales incorporados en los tratados internacionales; la modificación para otorgar mayores garantías en casos de estados de excepción constitucional y el robustecimiento de los recursos de amparo; el aumento de senadores en circunscripciones de mayor cuerpo electoral y la eliminación de la facultad de disolver la Cámara de Diputados. Estos, entre otros, fueron hechos que se consiguieron gracias a la modificación y acción responsable de la oposición al gobierno militar.

Así, el plebiscito de 1989 aprobó un nuevo estatuto constitucional por abrumadora mayoría, lo que legitimó el ordenamiento jurídico y social del Estado y permitió sumar un hito histórico en la consolidación del estado de derecho.

Sin embargo, la reforma de 1989 es sólo parte de este proceso histórico transitorio de consolidación democrática. Quedaron pendientes muchas modificaciones y derogaciones importantes.

Así lo planteó siempre el Partido por la Democracia en la discusión del texto sometido a ratificación popular en 1989.

También quedaron pendientes materias esenciales, como el término de los senadores designados, las potestades del Consejo de Seguridad Nacional y su independencia frente al presidente de la República; la autonomía de los comandantes en jefe de las fuerzas armadas respecto del jefe de Estado.

Y algo muy importante: también quedó afuera la modificación del sistema electoral binominal arbitrario y la conformación del Tribunal Constitucional. Esto, para nombrar algunas materias.

Han pasado dieciséis años desde la manifestación popular que permitió democratizar la Carta Fundamental.

Ahora el Senado, en un hito que reconocemos, pudo entrar a conocer a fondo las reformas duras que como Concertación siempre planteamos. Se han eliminado los senadores designados y vitalicios; el Consejo de Seguridad Nacional ha quedado como un órgano solamente consultivo y ha terminado la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas respecto del jefe de Estado.

Faltan otras normas para conseguir una Constitución más democrática. Hemos propuesto, por la vía de la indicación, prohibir la discriminación arbitraria. Asimismo, establecer el reconocimiento de las comunidades indígenas; la vigorización del rol democrático de los partidos políticos; la garantía en la defensa de los consumidores o usuarios; la extensión de las garantías constitucionales de los derechos económicos, sociales y culturales; la democratización del Senado; el aumento de las potestades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, y la reforma del sistema electoral, entre otras.

Muchas reformas están pendientes. Como dije anteriormente, esperamos aprobarlas en la Cámara de Diputados, a fin de tener una Constitución verdaderamente democrática.

Con esto, buscamos alcanzar un equilibrio fundamental entre el poder, el orden y la libertad. Ello es parte del proceso democratizador que debe asumir esta Corporación.

Me quiero detener en este punto, porque creo fundamental dejar establecido en la historia de la reforma y de las elecciones políticas chilenas que en el Chile de la transición ha existido un consenso constitucio-

nal amplio, que ha cubierto desde la izquierda democrática hasta el Partido Renovación Nacional -la derecha tradicional liberal-; pero ha sido la derecha conservadora, autoritaria y antidemocrática, la que, en concreto, se ha negado de manera permanente y sistemática a romper lo que hemos denominado "amarras institucionales".

Hay que develar ante la opinión pública y dejarlo asentado para los historiadores que en Chile ha existido un grupo político que se ha encargado de rentabilizar la institucionalidad autoritaria que construyeron, un mundo inmutable y ajeno al cambio, los que querían un presidencialismo desahogado, desbordado, un régimen que se inspiraba, primero, en la paz de los cementerios y, luego, en la paz y en el orden de la exclusión y la intolerancia. Es verdad, tuvieron un mérito: fueron los grandes ingenieros, pero desconocieron la señal de los tiempos, porque apenas redactaban esta carta constitucional autoritaria y que aprisionaba la voluntad popular, en España y en Alemania empezaban a surgir movimientos del siglo XXI que buscaban el progreso y la democracia en todo el mundo.

Hoy, el Partido Unión Demócrata Independiente debe reconocer que se equivocó absolutamente y que nosotros teníamos la razón: a los pueblos no se les amarra con una constitución; es más fuerte la democracia, la libertad y la igualdad. Eso puede mucho más que la ingeniería constitucional que se llevó a cabo durante muchos años en dictadura.

Quiero dejar establecido que para las diputadas y diputados del Partido por la Democracia sigue siendo muy importante trabajar para reformar aún más nuestra Constitución, de manera que permita construir las bases para la plena vigencia de un estado de derecho social y democrático, entendiendo a éste como un orden político institucional en el que la democracia, la libertad, el pluralismo y el progreso social

forman parte de la cotidianidad de todos los habitantes de la República.

Las diputadas y diputados del Partido por la Democracia votaremos favorablemente esta reforma e insistimos en que en la discusión particular formularemos las indicaciones pertinentes para que, en definitiva, tengamos una Constitución que represente a la inmensa mayoría de los chilenos.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra, por cuatro minutos, la diputada señora Isabel Allende.

La señora **ALLENDE** (doña Isabel).- Señor Presidente, como debo compartir el escaso tiempo de mi comité con los colegas de mi bancada, trataré de resumir algunas ideas, porque la reflexión que amerita un tema como el que está en debate ocuparía mucho más tiempo.

Me hago eco de las palabras de algunos diputados de la Concertación, en el sentido de que, a diferencia de lo que expresó el diputado señor Cardemil, la Constitución que nos rige está muy lejos de haber tenido un origen democrático. A nuestro juicio, es ilegítima en su origen, pero, como respetamos el estado de derecho, la reconocemos. La necesidad de reformarla en aspectos sustantivos y de fondo demuestra que no es democrática ni transparente y que, lamentablemente, acarrea vestigios o rezagos de la dictadura militar que duró más de dieciséis años.

Se avanza en cierto sentido. Enhorabuena que terminemos con los senadores designados con la inamovilidad de los comandantes en jefe y con otras limitaciones, pero encuentro lamentable que no se haya aprobado el reconocimiento de los pueblos originarios en nuestra Constitución. Espero que mediante una indicación se reponga.

Sé que esto no goza de simpatía en la Oposición, pero debo reiterar una cuestión básica: la política se hace por principios y

valores, no por regla de cálculo electoral. Si tuviéramos una democracia moderna, como ocurre en la mayoría de las democracias del mundo, los ciudadanos chilenos radicados en el exterior debieran tener derecho a participar en las elecciones presidenciales. El derecho a votar está consagrado en casi todas las democracias. Existen, incluso, los medios electrónicos para ello. No veo ninguna razón válida para impedirlo, salvo las pequeñas razones de cálculo electoral de la Oposición para no dar su visto bueno a la reforma en este sentido.

Aunque por fin hemos logrado que los hijos de chilenos nacidos en el exterior no tengan que avecindarse un año en el país para ser chilenos, no entiendo que para ser ciudadanos deban cumplir con ese requisito. Me parece que ahí hay una contradicción y espero que se supere por la vía de la indicación.

Tampoco entiendo que si Chile es tan abierto al comercio internacional y a una serie de tratados de libre comercio y forma parte del mundo globalizado, seamos tan restrictivos en el otorgamiento de la doble nacionalidad. Hoy, en una buena parte de los países funciona y opera y no se las restringe en sus desplazamientos, según las necesidades.

Quiero recalcar que apoyamos la indicación que repone la posibilidad de rectificar la adhesión a la Corte Penal Internacional. Me parece lamentable que esa posibilidad, luego de haber sido aprobada, haya sido motivo del recurso interpuesto ante Tribunal Constitucional. Ojalá la aprobemos, de manera de evitar la impunidad de crímenes graves.

Por último, es incomprensible que la Cámara de Diputados no sea parte del Consejo de Seguridad Nacional. Es evidente, por otra parte, que hay que cambiar las funciones de este órgano y las disposiciones que regulan su convocatoria. ¿Por qué quedó tan disminuida esta rama del Congreso a partir

de 1980? Estoy de acuerdo con que se fortalezca su función fiscalizadora y espero que se cuente con el apoyo de todos los diputados para ello.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el diputado señor Pedro Araya.

El señor **ARAYA**.- Señor Presidente, sin duda, el proyecto que nos convoca es de gran importancia, como lo han señalado diputados de la Concertación que me han precedido en el uso de la palabra.

La Constitución de 1980, para muchos chilenos, no tuvo legitimidad democrática en sus orígenes. Fue un traje a la medida para el gobierno militar, que trató de pasar por democrático.

En las reformas fundamentales que hoy estamos debatiendo deseo destacar aspectos importantes, sin entrar en la discusión particular, porque la tendremos en otra oportunidad.

En primer lugar, se reforman los estados de excepción constitucional al establecer claramente cuándo y bajo qué circunstancias el presidente de la República puede recurrir a ellos. Esta situación no es menor, sobre todo si nos volvemos a enfrentar a un gobierno de facto.

Otro punto importante es el que se refiere a la composición y funciones del Tribunal Constitucional. Se deberá encargar de resolver diferencias constitucionales propias de la aplicación de la ley y no del control que ejerce hoy, tanto de los proyectos que se discuten en el Congreso como de los proyectos que envía el Ejecutivo.

Asimismo, es importante destacar que se pone fin al sistema antidemocrático a que da origen la composición del Senado. Se termina con la institución de los senadores designados y vitalicios. De una vez por todas habrá un Congreso democrático.

Falta seguir avanzando hasta acabar con el sistema binominal. Quizás es la deuda pendiente que tenemos en esta materia.

En el proyecto de ley de reforma constitucional se establece expresamente que las fuerzas de orden público y seguridad -Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones- dependerán de un ministerio encargado de la seguridad pública. Así, se entrega un reconocimiento constitucional a la lucha contra la delincuencia.

En lo que se refiere al Ministerio Público, hemos presentado una indicación para que tanto el fiscal nacional como los fiscales regionales puedan ser sujetos acusables constitucionalmente en la Cámara de Diputados por notable abandono de deberes. No vemos la razón de haber excluido a esa institución en la discusión de la reforma procesal penal.

Me preocupa cierto detrimento en las funciones de la Cámara de Diputados. Esperamos que pueda avanzarse en la discusión en particular para fortalecer su rol fiscalizador. Hoy se recoge parcialmente la interpección a los ministros y las comisiones investigadoras. Es necesario establecer un nuevo marco regulatorio en esta línea. Falta avanzar en este sentido y establecer realmente un poder fiscalizador que sea un contrapeso respecto al Ejecutivo.

También debemos ser capaces de recuperar facultades que se tuvieron con anterioridad a la Constitución de 1980, de manera que la Cámara de Diputados sea un ente fiscalizador efectivo y no como hoy, que no tiene el poder para fiscalizar los actos de gobierno.

Las reformas que hoy estamos analizando deben responder al consenso social y reflejar lo que queremos en el Chile del siglo XXI: una Constitución democrática para que los chilenos sintamos que nos pertenece a todos, tanto al gobierno de turno como a la Oposición. Muchas veces el chileno ve en esta Constitución un espacio antidemocrático.

Estamos avanzando para que la Constitución de 1980, de origen antidemocrático, sea respetada por todos los chilenos. Quizá sea un paso para terminar con el sistema binominal, de permitir mayor participación tanto de los partidos que hoy no están representados el Congreso Nacional como de los independientes.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra, por quince minutos, la diputada señora Pía Guzmán.

La señora **GUZMÁN** (doña Pía).- Señor Presidente, las reformas constitucionales han sido esperadas todos estos quince años que legislamos en democracia. Al fin se llegó a un acuerdo político en el Senado, cuyo contenido debemos preservar. Dicho acuerdo, aunque no es lo que quisiéramos, constituye un gran avance, por ejemplo, en cuanto al período presidencial, al Cosena y a otras materias.

Un acuerdo implica transigir, esto es, que ambas partes cedan en sus pretensiones con el objeto de precaver un conflicto eventual o poner fin a uno existente. El acuerdo del Senado cumple ambos fines. Las materias de que trata son pocas, ya han sido informadas y no me extenderé en ellas. Pero sí quiero hacer presente que la naturaleza política del acuerdo, según lo prescrito en su letra b), firmado por los representantes de todos los partidos políticos, los compromete y, son vinculantes en las decisiones legislativas respecto de los cuatro puntos que allí se especifican.

Por otra parte, el Gobierno, a través del ministro del Interior, señor Insulza, participa de ese acuerdo, le otorga su asentimiento y compromete su voluntad para asegurar sus contenidos en la discusión parlamentaria.

Ese es el elemento esencial de la discusión. Hay que tener cuidado con la tramitación de estas reformas constitucionales, con las indi-

caciones que presentemos, porque -como se dice vulgarmente- la ambición rompe el saco y podemos perder parte de lo avanzado por extremar nuestras posiciones. Recordemos que aquí no hay comisión mixta.

Renovación Nacional, en aquellos temas que no son propios de ese acuerdo político celebrado en el Senado, cree que hay que perfeccionar normas importantes. Por ejemplo, el artículo 15 de la Constitución por una razón de lógica legislativa. Se trata de reemplazar el voto obligatorio por el voluntario. ¿Por qué? Tenemos que ser consistentes. Estamos estudiando una ley orgánica constitucional referida justamente al voto voluntario y a la inscripción automática. Sé que son temas transversales, discutibles, pero la ley orgánica constitucional en discusión, que deja sin sanción el hecho de no votar, puede no pasar en el Tribunal Constitucional, porque no se ha derogado la norma del artículo 15.

Además, es muy importante -la idea es del diputado Arturo Longton- modificar la indemnización por error judicial. Sabemos de muchos casos en que se ha condenado o procesado a personas por resoluciones erróneas o arbitrarias. Al respecto retiramos de la expresión “injustificadamente, erróneas o arbitrarias”, la primera palabra porque al mantenerla impedirá al Estado hacerse responsable de las resoluciones que se dicten.

Es necesario aumentar las facultades de fiscalización. Introducimos modificaciones a los artículos 42 y 48 y vamos más allá de las que señala el Senado. En 2003, trabajamos en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, sobre la base de cinco proyectos de ley: dos de Renovación Nacional, uno de la Concertación y dos de la UDI, con el propósito, justamente, de aumentar dichas facultades. Los refundimos e hicimos un excelente trabajo que fue acogido por el Senado; pero faltaron algunas materias, como la interpelación a los ministros, quizás la más importante, que ya se señaló, y el hecho de

que los particulares puedan ser citados para entregar información a las comisiones investigadoras en los casos que tengan relación directa con empresas del Estado.

En lo personal debemos limitar los períodos parlamentarios. Hay una indicación para rebajar el de los diputados a tres reelecciones, es decir, a cuatro períodos, y el de los senadores a dos; es decir, a tres períodos. Algunos piensan que los períodos deben ser menores, pero lo importante es que en este punto hay consenso. De esta forma, daremos “tiraje a la chimenea” y permitiremos el recambio generacional necesario en las cámaras con la llegada de nuevos parlamentarios.

También tengo una indicación para rebajar la edad para ser senador. Si para ser Presidente de la República se requiere tener cuarenta años, la edad mínima para ser senador debiera ser de 35 años.

Asimismo, se pretende modificar una materia que no consideró el Senado y que fue objeto, como señalé, del trabajo realizado con el ministro señor Insulza, presente el 2003. En esa oportunidad estuvieron presentes representantes de todos los partidos políticos y se trataron materias como la vacancia, la renuncia, las inhabilidades, las causas de cesación en el cargo y el fuero de los parlamentarios. Ahí hubo un importante avance que no fue tomado en cuenta por la Comisión del Senado. Por ejemplo, se aumentan las razones por las cuales deba cesar en el cargo el diputado que, sin ninguna explicación, no se presente a la Cámara de Diputados durante treinta días. Hoy se aplica una norma similar en caso de encontrarse fuera del país, y la idea es que el diputado, encontrándose en el país, no concurra a la Cámara por treinta días o más en un año.

Un aspecto importante dice relación con que cesará en el cargo quien utilizare en beneficio económico propio o de terceros información privilegiada que le haya sido comunicada reservadamente o con motivo

del ejercicio de sus funciones.

También se plantea que los directores de bancos o de algunas sociedades anónimas abiertas cesarán en el cargo no sólo cuando formaren parte del directorio, sino también cuando ejercieren actividades decisorias de administración o de representación.

Es importante destacar que, hoy, no se permite y cesa en el cargo quien actúe directa o indirectamente como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo. Con la diputada Lily Pérez hemos presentado una indicación en orden a que tampoco se permita a los abogados de la Cámara de Diputados y del Senado litigar en tribunales ordinarios o especiales, a fin de mantener la necesaria independencia con el Poder Judicial. Sabemos que el abogado que es senador o diputado, obviamente, en lo subjetivo al menos, va a tener alguna influencia en los tribunales.

El fuero parlamentario debe ser modificado de acuerdo con el Código Procesal Penal. Estimamos que, antes de la formalización de los cargos, debe pedirse el desafuero ante el tribunal de alzada para que siga adelante la eventual investigación y, posteriormente, el juicio.

Si tomamos en consideración la Constitución, en relación con el ministerio público, en aquellos casos en que se trate de restringir o perturbar derechos constitucionales, el parlamentario deberá recurrir, en primer lugar, al tribunal de alzada.

Este es el parecer de mi bancada.

Mi opinión personal es que se debe terminar con el fuero, pero no con la inviolabilidad, porque ésta nos protege para poder fiscalizar en forma efectiva.

A mi juicio, el fuero pierde toda efectividad con la reforma procesal penal, puesto que de todas maneras se va de un juez de garantía a un tribunal de alzada, sobre todo cuando se trata de restringir las garantías constitucionales del parlamentario.

Además, existe una razón práctica. La

hemos apreciado hace pocos días: un senador de la República, a quien se le han formalizado cargos, decidió desistirse de un recurso de apelación ante la Corte Suprema con el objeto de ir directamente al juicio oral y poder defenderse. Ésa es la mejor decisión, pero -insisto- es mi opinión personal y no de la bancada de Renovación Nacional.

Otro asunto importantísimo se refiere al Tribunal Constitucional. Al respecto, tenemos diferencias que podríamos superar, porque no forman parte del acuerdo político.

En primer lugar, hay que suprimir todas las referencias a abogados integrantes. Estamos de acuerdo en que si la Constitución Política, respecto de la Corte Suprema, ni siquiera contempla la posibilidad de abogados integrantes, no veo por qué el Tribunal Constitucional los considerará. Entiendo que el Senado, simplemente, no percibió el error al respecto.

Pero quizá lo más importante dice relación con el actual recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante la Corte Suprema, porque ahí rige un principio básico del estado de derecho, cual es la igualdad ante la ley. Hoy, la Corte Suprema decide un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad sólo para el caso que se le plantea y respecto de las partes. Ésa es una desigualdad discriminatoria ante la ley. La propuesta del Senado también mantiene ese punto en términos muy similares.

En ese sentido, Renovación Nacional propone -con el apoyo de varios juristas a los que consultó- que este recurso se denomine más bien de inconstitucionalidad que de inaplicabilidad y constituya un control preventivo posterior, es decir, sólo para preceptos legales -no leyes- que no hayan sido objeto de control preventivo -esto es, que no hayan pasado antes por el Tribunal Constitucional-, los cuales, para que produzcan efectos generales en todo el país, deben ser tratados por el pleno del tribunal, por la mayoría de dos tercios de sus miembros en

ejercicio. Es la forma más consistente para poder tener igualdad ante la ley.

Algunos han afirmado que sería convertir al Tribunal Constitucional en una especie de legislador. Sin embargo, se podría decir lo mismo cuando el control es preventivo. Los que han dicho eso representan una minoría.

Ésa es la forma justa de aplicar el derecho y los preceptos legales a la Carta Fundamental.

Por su parte, el diputado José Antonio Galilea, a quien interpreto en este momento, ha propuesto que se modifique lo del Senado y dejar los períodos presidencial y de diputados en cinco años, y el de senadores en diez años con posibilidades de reelección.

Nuestra voluntad es que prosperen estas reformas y que el Senado comprenda que, conservando este acuerdo, la Cámara de Diputados no puede ser un simple buzón de los cambios que ellos realicen.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra, por cinco minutos la diputada señora Laura Soto.

La señora **SOTO** (doña Laura).- Señor Presidente, como ya se ha dicho, la Constitución de 1980 no fue precisamente un pacto social, no fue un acuerdo o fruto de un consenso entre los diversos actores sociales. En la época de su dictación no hubo lugar para disidencias, discrepancias o simples opiniones. La Comisión de Estudio del anteproyecto de la nueva constitución sesionó entre cuatro paredes, y no existe constancia ni actas de las modificaciones que le introdujo la Junta Militar al proyecto por ella presentado.

Recordemos que la Constitución de 1980 se nos impuso a la fuerza. Es ésta y no otra la razón por la cual tenemos como ley suprema de la República una carta autoritaria, morigerada, por cierto, por las sucesivas reformas que algún grado de legitimidad le han dado;

pero la estructura esencial está ahí.

Aún tenemos senadores designados, un sistema electoral binominal, entre otras muchas trabas que no dan lugar a una representación democrática en el parlamento. Sin ir más lejos, hace dos semanas todos los sectores políticos concordábamos en lo que hubiese significado contar con la presencia de Gladys Marín para el debate nacional, pero nuestra carta fundamental -que algunos la tildan de liberal-, lo impidió.

Al día de hoy, se han cumplido 15 años desde que comenzó la transición a la democracia y es de esperar que lleguemos a la mayoría de edad con un marco jurídico esencial, como es una Constitución acorde con los tiempos que vivimos.

La Constitución de 1980 es un traje que le ha quedado estrecho a nuestro país, que ya no es un púber, sino un joven adulto que se comporta como tal y que merece y necesita vestir un traje más holgado y moderno. No existe la Unión Soviética, ni el enemigo interno, ni nada de qué protegernos como no sean los desafíos del siglo XXI: la globalización, los problemas económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, ya no se entiende ni justifica que los garantes de la institucionalidad sean las fuerzas armadas.

En tal sentido, el acuerdo político alcanzado ha sido un avance extraordinario, y gracias a él estamos transitando de una democracia protegida a una sin apellido.

Una constitución debe ser un pacto social. Así lo ha entendido el Senado y ya no tendremos más tutela militar; tampoco un Consejo de Seguridad Nacional, cuyas opiniones podrían prevalecer por sobre las de todos los órganos democráticos, porque hoy se vuelve al soberano.

Otro avance muy significativo, y que como madre chilena lo celebro, es el término del requisito de avecindamiento para los hijos de padre o madre chilenos nacidos en el extranjero para optar a la nacionalidad chilena.

Pero todavía falta mucho. Echo de menos un “defensor ciudadano”, porque el recurso de amparo es una instancia jurídica débil si no se tiene una defensa seria e independiente de todos los poderes. También echo de menos un fortalecimiento de la labor fiscalizadora de la Cámara y una necesaria igualdad entre ésta y el Senado.

Vamos a votar favorablemente el proyecto en general, pero, al mismo tiempo, vamos a requerir un debate serio, pues queremos, como Cámara de Diputados, hacer un aporte para que la democracia proteja a los más vulnerables y no ser un simple buzón.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra, el diputado señor Juan Bustos.

El señor **BUSTOS**.- Señor Presidente, la Constitución de 1980 era sólo de algunos y para algunos, es decir, todo lo contrario de lo que debe ser una carta fundamental. Por esa razón, desde 1990 en adelante hemos tratado de hacer una serie de reformas, con el objeto de tener una Constitución realmente democrática. En otras palabras, que sea de todos y para todos, que es lo que debe ser una ley fundamental.

La actual reforma es trascendente, porque implica una profundización democrática. La eliminación de los senadores designados y vitalicios es un gran paso para democratizar la Constitución. Ojalá que nunca más tengamos en el Senado integrantes que no hayan sido elegidos por el pueblo.

De igual manera, un aspecto trascendental que profundiza la democratización es que el Consejo de Seguridad Nacional quede simplemente como un órgano de carácter consultivo. Quizás, éste era uno de los temas más conflictivos de nuestra Carta Fundamental. Siempre que en el extranjero se hacía referencia a nuestra Constitución, se decía que ésta era vigilada y que los poderes

del Estado elegidos popularmente estaban bajo la vigilancia y control de otros.

Otro gran paso hacia la democratización es el reestablecimiento de la facultad que tenía el presidente de la República, como había sido tradicional e histórico, para remover a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas.

Por último, dentro de aquellas reformas importantes de la profundización democrática está la revisión de los estados de excepción que contempla la Constitución, pero desde una perspectiva netamente autoritaria, propia del sistema dictatorial que hubo en Chile desde 1973 hasta 1989.

Pero esta reforma no sólo es importante desde esa perspectiva, sino que también en cuanto a profundización institucional. Nuestra Constitución adolecía de un grave defecto: la precariedad del Tribunal Constitucional, puesto que éste era de primera generación y, por lo tanto, sumamente limitado en sus facultades y competencias. Por eso, es importante que esta reforma se abra a un tribunal constitucional de segunda generación.

En una perspectiva institucional, es importante que las fuerzas de orden y seguridad, cuya función es completamente diferente a la de las Fuerzas Armadas, dejen de depender del Ministerio de Defensa y sean integradas a un Ministerio de Seguridad Pública. De esa forma, sus objetivos no aparecerán asimilados a los propios de las Fuerzas Armadas, y podrán cumplir el rol que les corresponde en el marco de la seguridad ciudadana y lograr la profesionalización que requieren. Así está contemplado hoy en toda la legislación internacional, tal como lo propicia la Organización de Naciones Unidas.

También es importante que se haya fortalecido la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados. La forma en que está consignada en la Constitución Política deja mucho que desear, por cuanto no está propiamente institucionalizada.

Sin embargo, y a pesar de lo importante y

trascendente de estas reformas, que se sustentan en los pilares fundamentales que he señalado, las disposiciones aprobadas por el Senado contienen una serie de aspectos que podríamos calificar como muy defectuosos.

En primer lugar, en relación con el Tribunal Constitucional, que desde el punto de vista jurídico debiera cerrar el sistema político-jurídico de un país, no se contempla el recurso de amparo constitucional, instancia fundamental dentro de un estado de derecho democrático.

Por otra parte, el recurso de inaplicabilidad, que hoy se tramita ante la Corte Suprema, se traslada al Tribunal Constitucional, pero opera en una forma sumamente peculiar y singular, que no dice relación con ninguna de las formas establecidas en el derecho comparado. De acuerdo con la reforma propuesta, después de tres fallos uniformes, desde que se interpuso la acción de inaplicabilidad, el Tribunal Constitucional declarará inconstitucional el precepto legal cuestionado. Una norma es constitucional o inconstitucional, pero no puede quedar en el limbo, en una situación intermedia. Por lo tanto, sería adecuado establecer un recurso de inconstitucionalidad en que la disposición quede erga omnes como tal y, por lo tanto, inválida jurídicamente.

Asimismo, en consideración a que el Tribunal Constitucional será el que cierre el sistema político-jurídico del Estado, es importante que se establezca la acusabilidad de sus miembros, porque no podrían ser totalmente irresponsables. Ciertamente, habría que contemplar restricciones, incluso mayores que las de los miembros de la Corte Suprema, pero tienen que tener responsabilidad..

Por otra parte, es importante que el sistema electoral pase al lugar que le corresponde, la ley orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, para que ahí se resuelvan los temas de ese carácter. Sin embargo, la Constitución debiera plan-

tear un mandato en cuanto al sistema proporcional, es decir, estipular que dicha ley orgánica constitucional deberá establecer un sistema de carácter proporcional.

Además, faltan temas muy importantes, como los referentes a los pueblos originarios, al recurso de protección del derecho de educación, al plebiscito en forma general, a una disposición clara sobre la no discriminación, a la objeción de conciencia, a los períodos de los diputados y senadores, tres en el caso de los diputados y dos en el de los senadores, y a la derogación del fuero. Es decir, falta una serie de disposiciones importantes para tener realmente una Constitución democrática que establezca claramente las bases institucionales del Estado.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el diputado Gonzalo Uriarte.

El señor **URIARTE**.- Señor Presidente, a pesar de todo lo que se pueda decir a estas alturas de la historia del derecho constitucional, no cabe duda de que la Constitución de 1980 ha sido clave para que nuestro país sea económicamente próspero y políticamente estable. Lo anterior lo reconocen moros y cristianos; hay demasiadas publicaciones internacionales que así lo ratifican. Eso se debe a que la Constitución de 1980 descansó en dos grandes pilares.

A diferencia de otras constituciones anteriores, como las de 1833 y 1925, esta Carta Fundamental no fue neutra, sino que hizo una opción valórica, fundada en la tradición nacional y en los principios de una sociedad occidental. Así, por ejemplo, la primacía del hombre sobre el Estado, el principio de subsidiariedad, la autonomía de los cuerpos intermedios, la servicialidad del Estado, la soberanía limitada por los derechos fundamentales y la defensa del estado de derecho, son principios reconocidos por todos los sectores y están plenamente consolidados en

el alma nacional.

Hace treinta años, estos temas eran materia de discusión no sólo en las universidades, sino también en los foros estudiantiles, en los tribunales de justicia y en muchos otros lugares. Actualmente, no hay dos opiniones sobre la importancia de estos principios y la manera en que ellos se han ido asentando en la conciencia nacional. Más aún, nunca antes en Chile se habían consagrado constitucionalmente mecanismos tan eficientes para proteger los derechos de las personas, como el derecho a la vida, a la honra, a la libertad, a la igualdad y a la propiedad, todos los cuales se encuentran ampliamente protegidos, como nunca antes, en la historia constitucional de Chile, gracias a mecanismos eficientes establecidos en la Constitución de 1980. Además, el constituyente estructuró la Carta Fundamental sobre la base de que los poderes del Estado debían estar sometidos plenamente al estado de derecho y siempre sujetos a mecanismos de control, equilibrios y contrapesos, cuyo resultado exitoso hemos podido experimentar en los últimos años.

Todos estos principios, sólidamente consagrados y asimilados por todos, deben ser actualizados y perfeccionados, conforme a la evolución política de las naciones. Por eso, la Unión Demócrata Independiente participó en el Senado de un amplio acuerdo político en este sentido, tal como lo ha hecho en otras oportunidades con el mismo objetivo.

En esa línea, concurrirémos con nuestro voto favorable para aprobar las reformas constitucionales, en el entendido de que es una buena forma de perfeccionar, avanzar y actualizar la Carta Fundamental.

No obstante respetar y acatar el acuerdo político del Senado, presentaremos las indicaciones que correspondan para innovar en varias materias, como en la integración del Tribunal Constitucional y el nombramiento de sus integrantes. Creemos necesario incorporar a la Cámara de Diputados en la

nombración de sus integrantes, de forma que el Senado, la Cámara y el Presidente de la República nombren a dos miembros, con lo que también queremos disminuir la preponderancia del Presidente de la República en el nombramiento de los ministros; además, creemos que la Corte Suprema debe nominar a tres abogados y no a tres ministros del tribunal. Y para asegurar el profesionalismo, independencia y exclusividad de los miembros nominados, impediremos que ejerzan la profesión de abogados.

Igualmente, pretendemos que la ciudadanía participe en el control de la constitucionalidad de las leyes, como está establecido en varias constituciones modernas, de manera de terminar con el monopolio parlamentario en esa materia.

También creemos conveniente incorporar nuevas incompatibilidades para los candidatos a diputados y a senadores, especialmente a quienes hubieren sido jefes de servicio en la administración pública o autoridades del gobierno de turno, que puedan eventualmente instrumentalizarlos para obtener algún cargo de elección popular.

Asimismo, somos partidarios de eliminar la frase que se pretende agregar al final del inciso primero del artículo 6º, que dice: “y garantizar el orden institucional de la República”. Sólo puede garantizar quien hace uso autorizado de la fuerza, facultad ya encomendada inequívocamente a las Fuerzas Armadas y de Orden, sujetas al poder político y a la Constitución. De manera que no se puede otorgar facultades garantistas a quien no está en condiciones de hacerlo.

Por otra parte, no vemos la necesidad de incorporar en el texto constitucional el control ético de los colegios profesionales. La Constitución es la ley fundamental que sirve de base para la dictación de normas jurídicas; no le compete regular el control ético dentro de determinados cuerpos intermedios, como ocurre hoy con algunas indicaciones orientadas a entregar a los colegios profe-

sionales dicha facultad.

En resumen, y sin perjuicio de la discusión en particular, no podemos desconocer la importancia de la Constitución Política de 1980 en el crecimiento económico, en la consolidación de un sistema económico y social y, por cierto, en una estabilidad política que ha servido mucho para consolidar la tan anhelada transición hacia la democracia.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el diputado señor Exequiel Silva.

El señor **SILVA**.- Señor Presidente, después de muchos años, por fin podremos llegar a un acuerdo en el marco de las reformas constitucionales, aunque restringido sólo a algunas materias.

Quiero referirme brevemente a algunos aspectos.

En primer lugar, el diputado Cardemil se refirió a la inspiración de la Constitución Política y al equilibrio de poderes.

Uno podría preguntarse si es deseable que en una Constitución exista equilibrio de poderes y, por cierto que es súper deseable. Pero no es posible lograr el equilibrio de poderes mientras sigamos eligiendo al Congreso Nacional con el actual sistema electoral. Obviamente, es deseable restar poder al Ejecutivo para entregárselo al Poder Legislativo, pero ningún Poder Ejecutivo va a deshacerse del poder entendiendo que este Congreso no necesariamente representa a las mayorías y minorías existentes.

Por lo tanto, ésa es una materia que deberemos resolver si queremos democratizar la Constitución Política.

Sin embargo, no cabe duda de que los avances que hemos alcanzado son importantes.

Una vez terminada esta discusión y aprobadas las reformas constitucionales que nos ocupan, deberíamos pensar en una nueva

Constitución Política, de cara al Bicentenario, que efectivamente recoja los desafíos y las situaciones del Chile de hoy, como bien señalaron otros señores diputados.

Por otra parte -me lo han hecho presente varios colegas-, se presentó un conjunto de indicaciones al proyecto, por lo que es indispensable que la comisión técnica que lo discutirá en particular haga un esfuerzo riguroso por poner al día el texto constitucional, concordado con la reforma procesal penal. El informe del Senado nada señala al respecto, pero entiendo que se han presentado varias indicaciones al respecto.

Finalmente, y aquí hablo en nombre del diputado Roberto Delmastro, valoro las modificaciones hechas a los artículos 45 y 99.

La relativa al artículo 45 es súper razonable. Mantener numéricamente la división político-administrativa en nuestra Constitución parece una cosa inadecuada a los vientos que hoy soplan. Una cuestión no adecuada es mantener rígida nuestra estructura administrativa en la Constitución, cuando más bien debe tenderse a la flexibilidad, con los resguardos necesarios de una ley de quórum alto, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como también se señala en el artículo 99.

Quise resaltar los dos artículos citados, pues nos permitirán, no dar inmediatamente el próximo paso, pero sí abrir una discusión que, lamentablemente, hasta ahora no había sido posible tener en el Congreso por las trabas constitucionales existentes. O sea, hoy se abre la puerta constitucional para este debate en el Congreso, respecto del cual un sinnúmero de chilenos estamos particularmente interesados en que se dé lo antes posible. En esa discusión veremos qué surge. Nosotros manifestaremos nuestra posición; otros, una distinta.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el diputado señor Nicolás Monckeberg.

El señor **MONCKEBERG.**- Señor Presidente, todos conocemos el origen de la Constitución de 1980. Sin duda, quienes estamos en esta Sala tenemos diferentes posiciones políticas. Pero, con la misma fuerza, quizás contenida por muchos de nosotros durante bastante tiempo para lograr reformas a la Constitución, hoy debemos reconocer, haciendo un balance objetivo, los aspectos positivos que ella ha entregado hasta la fecha.

Nadie puede discutir que la Constitución ha permitido crear un sistema político e institucional que, durante quince años de vigencia de la democracia, ha demostrado sus frutos en solidez, estabilidad y gobernabilidad. ¡Qué importante es la gobernabilidad en una ecuación democrática, sobre todo cuando vemos las crisis que viven nuestros países vecinos! Asimismo, nadie puede desconocer que este cuerpo constitucional ha sido capaz de armonizar un espacio importantísimo de garantías, derechos y libertades personales como nunca antes había conocido un sistema político en sus regímenes constitucionales.

Sin duda, ha transcurrido mucho tiempo, y quienes hemos planteado desde los primeros días de 1989 que la Constitución debería ser reformada, hoy tenemos cierto grado de ansiedad. Actualmente los escenarios son completamente distintos, pues han desaparecido ciertos temores. Por una parte, no existe la amenaza del régimen comunista, que cayó en décadas pasadas y, por otra, tampoco las aprensiones que significaban la politización y la permanencia del protagonismo de las Fuerzas Armadas en política. Hoy, aun cuando es tarde, llegó el tiempo de hacer esas sustanciales reformas.

Quiero destacar los cambios que hemos hecho al Tribunal Constitucional. Por primera vez hemos creado un tribunal en el que seremos autores de una verdadera jurisprudencia constitucional técnica, especializada

y estable en el tiempo, la cual hoy no existe.

Además, quiero destacar el rol fiscalizador que la Cámara de Diputados tendrá a partir de estas reformas, lo cual es tremendamente importante. Probablemente, uno de los desafíos más importantes de cualquier democracia es lograr, en forma legítima y eficaz, la fiscalización para evitar la corrupción y los abusos de poder.

El diseño de la Constitución de 1980, que recogía la tradición democrática chilena, no es bueno para los efectos de fiscalizar, pues, en la medida en que las mayorías en el gobierno coinciden con las mayorías parlamentarias, la fiscalización deja de ser eficaz de manera automática. Al respecto, hemos vivido numerosas experiencias durante este período parlamentario, por cuanto no se han podido fiscalizar algunas materias importantes, debido a las mayorías parlamentarias. Por eso, a mi juicio, es una de las reformas más importantes que se introducen y creo que contará con la unanimidad de la Sala.

Finalmente, quiero destacar el aspecto positivo del consenso logrado en distintas fuerzas políticas respecto del rol garante de las Fuerzas Armadas. Sin duda, cuando la Constitución Política de 1980 hacía ese reconocimiento en la institucionalidad, se daba un paso muy importante, porque establecía un deber a todas las instituciones con la democracia y con el respeto a la institucionalidad. Pero, en mi opinión, no hizo bien entregar la exclusividad de esa garantía a las Fuerzas Armadas, porque se prestaba para malos entendidos y tensiones no propias de un sistema democrático. La reforma que hoy discutimos supera eso, porque impone a cada ciudadano y a cada institución pública y privada el rol de garante que merece nuestra institucionalidad.

Para terminar, deseo reivindicar el rol que Renovación Nacional, partido político al cual pertenezco, ha tenido en estas reformas.

En 1989, fuimos los primeros en participar en las negociaciones para reformar la Constitución. A partir de esa fecha, no ha

habido ninguna ocasión en la que parlamentarios de dicho partido hayan ocultado su voz para señalar la urgencia de lograr las reformas que hoy estamos discutiendo.

Por ello, quiero simbolizar este breve homenaje haciendo alusión a la figura de un ex parlamentario y destacado dirigente de mi partido, Andrés Allamand, quien luchó permanentemente para que esta reforma se perfeccionara, y estoy seguro de que en las próximas sesiones estas reformas alcanzarán la máxima votación a la que podemos aspirar.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra, por tres minutos, el diputado señor Enrique Accorsi.

El señor **ACCORSI**.- Señor Presidente, hoy discutimos un tema que realmente interesa a la ciudadanía. Me gustaría que hubiese más diputados presentes en la Sala, porque se trata de una de las leyes fundamentales de la República, que dice relación con los derechos ciudadanos.

Si bien esta reforma es un paso adelante, aún persiste la inequidad en la democracia chilena, pues mientras se mantenga el sistema binominal, que establece que un tercio es igual a dos tercios, la democracia chilena no será tal, ya que no están representadas en ella las minorías y sus derechos ciudadanos.

Hemos avanzado un paso, pero nos queda mucho camino por delante. La Constitución de 1980 no fue democrática, y eso hay que reconocerlo abiertamente.

¿Cómo es posible que nos demoráramos quince años en reformar estas leyes que no permiten participar a la ciudadanía? La esencia de la democracia es la participación de la gente. Aunque hemos dado un paso adelante, todavía no logramos que haya una representación global de la ciudadanía.

Los jóvenes quieren participar, pero les hemos cerrado las puertas.

A su vez, los chilenos que viven en el

extranjero tienen derecho a participar de las decisiones políticas del país.

Es una vergüenza que nos hayamos demorado quince años en modificar, o aplicar un barniz, a estas normas constitucionales.

Respetando el acuerdo, debiéramos ser capaces de cambiar la inequidad principal de nuestra democracia, que es el sistema binominal. Mientras no seamos capaces de eliminarlo, no podemos decir que Chile es un país democrático, que tiene derechos y que sus ciudadanos son iguales ante la ley. Me alegro de que estemos en un año electoral, porque podremos discutir a fondo este tema.

Repito: Chile no será un país democrático hasta que no se elimine el sistema binominal.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el diputado señor Fernando Meza.

El señor **MEZA**.- Señor Presidente, luego de más de cuatro años de trabajo hemos recibido del Senado cincuenta y seis enmiendas a la Carta Fundamental. Estamos profundamente satisfechos por el alcance que ellas tienen en el perfeccionamiento de nuestra democracia, aun cuando falta mucho camino por recorrer e instancias que agregar a las libertades y a los derechos que todos hemos abrazado y por los cuales hemos luchado.

Estas enmiendas constituyen un esfuerzo muy serio realizado por el Poder Legislativo en estos años de democracia. Estamos alcanzando un consenso entre todos los sectores políticos para terminar con este largo proceso de transición en nuestro país. Ello queda de manifiesto por la envergadura de las modificaciones a la Carta Fundamental que se proponen, pues afectan a todos sus capítulos.

Para que la ciudadanía que ve o escucha la transmisión de esta sesión quede bien

informada, voy a mencionar algunas de esas reformas:

Se propone que el período presidencial dure cuatro años, pues se considera que es un lapso suficiente para desarrollar un programa de gobierno y permite renovar los liderazgos dentro de la ciudadanía, especialmente el de las ideas. Además, esta modificación permitirá ahorrar recursos al Estado, pues hará coincidir la elección presidencial con las parlamentarias.

En lo que se refiere al Congreso Nacional, se suprimen los senadores designados y vitalicios, de manera que todos los miembros del Senado serán elegidos por votación popular en las circunscripciones correspondientes. Esto representa un hito en la línea de reafirmar el principio democrático en la generación de los representantes de la voluntad popular. Quienes actualmente ocupan los cargos de senadores designados o vitalicios tendrán que alejarse de esas funciones el 10 de marzo de 2006, con lo cual -insistimos a respetar a quienes son elegidos popularmente.

Por otra parte, se fortalecerá la función fiscalizadora de la Cámara de Diputados, que se encuentra a tan maltraer en el actual texto constitucional. Esto tiene gran trascendencia, porque favorecerá el ejercicio equilibrado de los poderes del Estado y podremos trabajar para que imperen la probidad y la transparencia entre quienes ejercen cargos públicos.

Se pondrá término a la diferencia anacrónica entre legislaturas ordinarias y extraordinarias y, en adelante, el Congreso Nacional trabajará en forma continuada para que podamos avanzar en la totalidad de los asuntos que nos preocupan.

Se establece la posibilidad de renunciar en forma voluntaria a los cargos parlamentarios y se acota la posibilidad de ser elegidos a sólo tres períodos, con lo cual se entregan nuevas herramientas para que la función parlamentaria se ejerza de la forma más

transparente posible.

Las Fuerzas Armadas tendrán la misión de garantizar el orden institucional de la República junto con los demás órganos del Estado, lo que, desde luego, reafirma los principios republicanos que profesamos los radicales, como señores demócratas, y que son de autoría de todos los chilenos libres y democráticos.

Las Fuerzas Armadas, así como las de orden y seguridad, dependerán de un ministerio encargado de la seguridad pública, para lo cual se creará un nuevo ministerio o se reasignarán las funciones a los ya existentes. Lo que está claro es que regresan al lugar que les corresponde.

El Presidente de la República podrá llamar a retiro anticipado a los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y al general director de Carabineros, mediante decreto fundado y con informe al Senado. De esta forma, se resuelve el problema de las atribuciones del Jefe de Estado que, en esta materia, se encuentran conculcadas por la Constitución actual.

Hay un punto muy importante cuando hablamos del privilegio del ejercicio de las funciones profesionales de los miembros de las Fuerzas Armadas, pues se prohíbe a las jefaturas superiores, a los oficiales de las Fuerzas Armadas, al igual que a los de Carabineros e Investigaciones, ser candidatos a parlamentario.

Otro punto muy importante dice relación con la posibilidad de que aquellas personas que hayan nacido fuera de las fronteras de la Patria, hijos de madre o de padre chilenos, puedan obtener la nacionalidad chilena y, por lo tanto, optar al cargo de Presidente de la República.

Para terminar, debo decir que los radicales estamos satisfechos con las reformas constitucionales en trámite, pero entendemos que hace falta establecer un mandato de rango constitucional que permita la representación de todos los sectores y corrientes

de pensamiento que existen en nuestro país. “Demos” es igual a pueblo y “cracia” es igual a poder. Entonces, no estamos en una democracia completa si estos sectores quedan excluidos. No seremos totalmente libres hasta que todos los hijos de Chile puedan expresarse en todas las instancias de representación popular.

Por ello, los radicales abogamos por una transformación del sistema binominal que permita la presencia en este hemisiciclo, y en las diferentes instancias, de todas las corrientes de pensamiento.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el diputado señor Edgardo Riveros.

El señor **RIVEROS**.- Señor Presidente, sin duda éstas son las reformas constitucionales más significativas que se han podido efectuar después de 1989, cuando existió la posibilidad, por acuerdo político, de formular algunos cambios bastante trascendentes.

Junto con valorar este esfuerzo, queremos referirnos a algunos aspectos que me parece importante comentar -aun cuando no estemos en el momento particular de la discusión-, y anunciar algunos agregados que deseamos introducir a las reformas en debate.

En primer lugar, quiero valorar las modificaciones que se refieren al artículo 50 de la Constitución, en materia de aprobación de tratados internacionales. Con esta reforma se está llenando un vacío que hasta el momento estaba siendo corregido con fallos del Tribunal Constitucional, como es el hecho de que los tratados deben ser aprobados con los quórum respectivos de acuerdo a las materias que ellos se refieren.

Por otra parte, hay un agregado muy importante en materia de reservas, sean las que el propio Ejecutivo pretende formular a un tratado internacional, como las que en un

momento determinado sugiera el Congreso para aprobarlo, siempre y cuando el tratado admita la posibilidad de formular tales reservas. Considero que se trata de un avance significativo en lo que se refiere a tratados internacionales, lo cual es muy importante, sobre todo para un país que está inmerso en el proceso de globalización.

También quiero referirme a una carencia que, por desgracia, ha quedado de manifiesto en los fallos del Tribunal Constitucional. Creo que es el momento de dilucidar este tema en la propia Constitución. Me refiero al secreto bancario en relación con bienes jurídicamente protegidos por entidades especiales, los cuales tienen que ver con el desarrollo propio del Estado, respecto del cual es necesario que nuestro país tenga una simetría con el desarrollo internacional.

Hemos hecho un esfuerzo al respecto. Los diputados de la Democracia Cristiana, entre ellos los señores Jorge Burgos, Eduardo Saffirio, José Miguel Ortiz y quien habla, hemos puesto especial atención para enfrentar el tema del secreto bancario y adecuarlo, de alguna manera, a la evolución internacional. Nos encontramos con fallos que, en definitiva, limitan la persecución de algunos tipos penales especialmente gravitantes, como el narcotráfico y el terrorismo, en que la figura del lavado de dinero está presente. Sin embargo, el secreto bancario aparece tan estructurado, tan rígidamente interpretado que, al final, nos hemos encontrado, tanto en la ley que crea la Unidad de Análisis Financiero como en la ley N° 20.000, promulgada el 2 de febrero último, sobre narcotráfico, con que se han cercenado algunos aspectos relacionados con el secreto bancario que debieran ser de especial entidad para perseguir el lavado de dinero.

Sobre esta materia, anuncio que buscaremos perfeccionar el texto constitucional para acoplar simétricamente nuestra estructura jurídica con la situación internacional.

Por último, quiero hacer un comentario en relación con el derecho comparado y la

forma en que otros estados han solucionado el problema de situar, constitucionalmente, el estatuto de la Corte Penal Internacional. Me parece importante que algunos estados como Francia, Portugal, Irlanda, entre otros, hayan efectuado reformas constitucionales habilitantes. En esta materia, espero que encontremos un consenso político amplio, porque entiendo que el reparo jurídico que se ha hecho a una temática de tal importancia para el resguardo del derecho internacional humanitario y de derechos humanos es de forma y no de fondo.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra, por cinco minutos, la diputada señora Carolina Tohá.

La señora **TOHÁ** (doña Carolina).- Señor Presidente, Chile es hoy un país cada vez más respetado en el mundo, que sigue con interés nuestro proceso de transición a la democracia y el tipo de desarrollo por el cual hemos optado, en que hemos tratado de armonizar el crecimiento económico con la equidad y la reducción de la injusticia social. Pero todas estas cosas, de las que nos sentimos tan orgullosos, siempre han estado acompañadas de áreas muy opacas de nuestra sociedad que, como chilenos reconocemos, pero que también el mundo entero ha notado. Áreas que, de alguna manera, le restan brillo y le cortan las alas a este país nuestro que tiene tantas potencialidades.

Muchos de esos problemas y de esas áreas opacas las hemos ido enfrentando en los últimos años. Aprobamos una ley de divorcio, eliminamos la censura; hemos logrado, con dificultad, enfrentar los temas de derechos humanos, que por mucho tiempo nos avergonzaban, debido a que permanecían en la impunidad más absoluta. Pero, hasta hoy no hemos logrado resolver los graves problemas de nuestra Constitución, que la mantienen sin sus credenciales demo-

cráticas al día, por muchos motivos: porque está firmada por un dictador, reconocido en el mundo como alguien que encabezó un gobierno que violó los derechos humanos; porque fue producto de un plebiscito en el que no se respetaron ni las más mínimas normas de transparencia electoral, y porque en sus normas contiene instituciones que atentan profundamente contra los valores democráticos.

Sin duda, el acuerdo que se logró en el Senado enfrenta muchos de estos problemas -no todos- y constituye un avance gigantesco para sacarnos de encima gran parte de los lastres y de los resabios dictatoriales y conservadores de nuestra Carta Fundamental.

Pero, en la Cámara de Diputados nos debemos preguntar si seremos capaces de hacer un aporte adicional a lo que logró el Senado. Sabemos que la Cámara tiene limitaciones en sus facultades, pero el gran poder de las cámaras políticas es su capacidad de lograr acuerdos significativos para implementar cambios en la sociedad.

Hoy, que estamos reformando la Constitución, no sólo debemos refrendar lo obrado por el Senado, sino preguntarnos qué somos capaces de aportar. ¿Hay algún tema sobre el cual podamos hacer una propuesta al Senado para perfeccionar esta reforma? Por la forma en que está regulada la reforma constitucional, si modificamos los cambios del Senado sin su acuerdo, esas importantes modificaciones se van a rechazar.

Perfeccionar las reformas propuestas por el Senado es una tarea difícil, pero hay un espacio enorme para poner en debate otros temas, que si los aprobamos acá y el Senado los refrenda, serán parte de esta reforma constitucional.

Ojalá pudiéramos, como Cámara de Diputados, con una representación más diversa y un poco más joven, no sólo quedarnos en los temas que constituyen los lastres dictatoriales de la Constitución, sino poner algunos otros que para la sociedad actual son impor-

tantes. Sobre todo, modernizaciones sociales que se requieren para contrarrestar el enorme peso que tiene la garantía y la protección de la actividad económica, que no queremos negar ni renegar de ella, pero que no es correcta cuando no va acompañada de derechos sociales fuertes, con instituciones y mecanismos de protección poderosos.

Quiero proponer algunos temas para debatir y ver si tenemos la capacidad de avanzar en ellos.

¿Cómo esta Cámara no va a ser capaz de lograr un acuerdo para que haya un reconocimiento de los pueblos indígenas? ¿Cómo esta Cámara no va a poder hacer un debate para ampliar el recurso de protección a ciertos derechos sociales que nuestra Constitución declara, pero que, en la práctica, no le da instrumentos a la ciudadanía para hacerlos exigibles? Por ejemplo, el derecho a la educación. Sería un aporte importante si la Cámara de Diputados dijera que también existirá la posibilidad de recurrir de protección cuando el derecho a la educación sea violado.

¿Cómo no vamos a poder debatir para que en las garantías constitucionales esté incluido el derecho a la no discriminación arbitraria, entregando mecanismos, como el recurso de protección, para hacerlo exigible? ¿Cómo no vamos a poder hacer un aporte con el objeto de disminuir la edad para ser senador? Es uno de los puntos inexplicables de la Constitución.

¿Cómo no vamos a poder debatir para ir más allá en el reconocimiento de los derechos de los chilenos que viven en el extranjero, de modernizarnos y ser como la mayoría de los países desarrollados, que reconocen a sus nacionales la posibilidad de participar en la elección presidencial, aun cuando estén momentáneamente viviendo fuera del país?

Creo que esta reforma dejará a Chile en un pie totalmente distinto desde el punto de vista de la democracia, pero debemos pensar -quince años después- no sólo cómo sacar-

nos los lastres de la dictadura de Pinochet, sino también, cómo adaptarnos a una sociedad más compleja, de ciudadanos que quieren sus derechos más garantizados, que quieren ser parte de las decisiones y que esperan que la Cámara de Diputados también represente eso.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el diputado señor Eduardo Saffirio.

El señor **SAFFIRIO**.- Señor Presidente, comparto plenamente las opiniones entregadas en esta Sala, en especial las del diputado señor Exequiel Silva.

En verdad, lo que este país necesita es una nueva Constitución y no reformas "en la medida de lo posible". Sin embargo, desde el punto de vista de la correlación de fuerzas, no sólo en la Cámara de Diputados, sino particularmente en el Senado, y dado que los quórum de reforma son bastante altos y superiores a la mayoría que tiene la Concertación de Partidos por la Democracia, resulta muy difícil avanzar en forma significativa y por eso estamos en la situación actual.

En esta reforma, en la medida de lo posible, nos parece que podríamos avanzar en el estudio de mociones de reforma constitucional presentadas hace años y que se encuentran en distintas comisiones de esta honorable Corporación. En esa línea, nos interesa, en particular, agregar al artículo 19 de la Constitución Política del Estado, un numeral 27° que consagre el derecho de los consumidores y de los usuarios a la calidad de los bienes y servicios consumidos, a la protección de su salud, a la seguridad de intereses económicos, a la reparación de los daños sufridos, así como promover su derecho a la información, a la educación y a la organización para salvaguardar sus intereses. Junto con el diputado señor Edgardo Riveros presentamos la indicación respectiva.

Sabemos que no hay piso político ni siquiera al interior de las autoridades económicas de Gobierno para avanzar también en la consagración constitucional de la libre competencia como garantía. Por eso, reducimos la indicación sólo a los derechos de los consumidores, a pesar de que hace tres años, varios de nosotros presentamos una moción de reforma constitucional que buscaba consagrar la libre competencia en el texto constitucional y no sólo el derecho de los consumidores y de los usuarios.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra la diputada señora Ximena Vidal.

La señora **VIDAL** (doña Ximena).- Señor Presidente, cuando se discute un proyecto de ley y se escuchan los argumentos planteados, a veces, uno se queda con la sensación de que no se expresan ni transmiten ideas que apunten al fondo del debate.

Eso siento al escuchar a mis colegas de la UDI y de Renovación Nacional que se suman a apoyar esta reforma constitucional -hecho que felicito-, iniciada en mociones parlamentarias, una, de los senadores señores Chadwick, Larraín, Romero y del ex senador señor Diez y, la otra, de los ex senadores señores Hamilton y Bitar y de los senadores señores Silva y Viera-Gallo. Es importante reconocer las mociones, porque generalmente aprobamos proyectos originados en mensajes.

Me pregunto, ¿por qué no seguimos avanzando de acuerdo con los requerimientos ciudadanos que van bastante más adelante que la legislación? Falta mucho por hacer para profundizar nuestra democracia, que la Constitución del 80 amarró y empequeñeció. Debemos ser capaces de llegar a acuerdos que den cuenta de la voz de la gente que pide a gritos no sólo economía de libre mercado, sino que, sobre todo, más libertades

para el ejercicio de más igualdad, más educación, más justicia, más y mejor inversión social, más trabajo digno y protección laboral, más equilibrio en la distribución del ingreso. Todavía están pendientes modificaciones para considerar y respetar más las diversas formas de pensamiento social. Como decimos en el teatro, este proyecto no es un estudio acabado del personaje, sino sólo una maqueta. Pero pueden haber maquetas bien hechas.

También quiero reconocer -conociendo las dificultades para alcanzar acuerdos políticos-, el esfuerzo desplegado por el Congreso Nacional y el Gobierno para lograr conservar este proyecto de reforma constitucional.

La materia abordada, que puede ser mirada técnicamente desde la óptica jurídica, me conmueve políticamente por la cantidad de temas pendientes de los cuales tenemos la obligación de hacernos cargo y plantearnos de cara a la ciudadanía dónde nos alineamos y con qué cambios estamos: ¿Con los cosméticos? ¿Con los mediáticos? ¿O con modificaciones de fondo y forma para lograr definitivamente una sociedad mejor?

Frente a la frustración de lo que queda por hacer, está la energía para seguir trabajando, que no se agota, pero las diferencias y dificultades que nos impiden avanzar más no están en el Senado, en la Cámara o en el Gobierno, como se ha dicho, sino que en la Constitución del 80. Urge la aprobación no sólo de estas transformaciones -que seguramente hoy aprobaremos-, sino que de todas las que todavía no nos permiten construir el país que queremos, como lo han dicho otros diputados, por ejemplo, en materia de nacionalidad y ciudadanía. Se debe permitir que los chilenos tengan el derecho a ejercer ciudadanía desde otro país. No se entiende de otra manera esta aldea global en que vivimos.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Con cargo al tiempo del Comité de la Unión Demócrata Independiente, tiene la palabra el diputado Roberto Delmastro.

El señor **DELMASTRO**.- Señor Presidente, agradezco al Comité de la UDI haberme concedido algunos minutos de su tiempo para referirme a un tema que en Valdivia hemos esperado por más de veinte años.

Efectivamente, ésta es una reforma constitucional muy significativa tanto a nivel nacional como regional.

Me interesa destacar dos artículos que tienen gran trascendencia para muchas regiones, en especial para la futura región de Valdivia. En efecto, al reformularse el artículo 45 de la Carta Fundamental, en el cual se suprimen las palabras “trece regiones”, y dejarse absolutamente innominado el número de ellas, se abre, tal como mencionó mi colega y amigo el diputado Exequiel Silva, una posibilidad muy expectante para que la provincia de Valdivia se convierta en una nueva región.

Del mismo modo, en el artículo 99, en la parte referida a que las modificaciones de los límites comunales y provinciales son motivo de ley orgánica, se ha agregado la palabra “regiones”. Por lo tanto, a futuro la modificación de los límites va a ser motivo de una ley y no de una reforma constitucional, como ocurría hasta ahora.

La flexibilización del número de regiones contribuirá a la descentralización de la administración del Estado. A futuro, todas las zonas que sean política, geográfica y económicamente distintas, pueden convertirse en regiones descentralizadas, operar en forma independiente y tener un sentido de orientación mucho más sólido para su desarrollo.

Por eso, espero y confío que las dos modificaciones mencionadas sean aprobadas por unanimidad, para que exista la posibilidad de crear nuevas y mejores regiones.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra, por dos minutos, la diputada señora Rosa González.

La señora **GONZÁLEZ** (doña Rosa).- Señor Presidente, en la misma línea de lo señalado por el diputado Delmastro, el tema de regiones indudablemente debería quedar mucho más acotado, porque en este momento tenemos muy claro cuáles son las zonas que han luchado durante muchos años por ser regiones. Sin embargo, en la reforma en estudio la materia no quedó claramente establecida, de manera que en este momento cualquier zona puede aspirar a ser región, con lo cual indudablemente pueden ocurrir serios problemas y tendríamos que comenzar todo de nuevo, es decir, otra iniciativa, cuya tramitación puede demorar tanto o más que el tiempo empleado en arribar a este acuerdo.

Por lo tanto, sugiero que acotemos mucho más el tema de la regionalización, de manera de dejar claramente establecido qué regiones podrán dividirse y formar dos.

He dicho.

El señor **OJEDA** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el diputado señor Darío Paya.

El señor **PAYA**.- Señor Presidente, la UDI va a concurrir con sus votos a la aprobación general de este proyecto de reforma constitucional.

Compartimos en su génesis el contenido de la Constitución de 1980; fuimos parte del proceso de su reforma en el año 1989. Desde entonces, hemos aportado con nuestros votos, en más de una oportunidad, para aprobar distintas modificaciones, y lo vamos a hacer nuevamente hoy.

La UDI entiende que a toda Constitución se deben exigir al menos tres cosas: primero,

que provea un esquema institucional que garantice la estabilidad política y democrática.

Segundo, que consagre -ésta, en realidad, es su sustancia- un sistema que equilibre derechos, libertades individuales con garantías jurídicas de verdad para las libertades y derechos de las personas.

En el caso de Chile y de la Constitución que se quiere modificar, también tuvo que proveer un sistema de transición, lo que, como se puede comprobar al revisar cualquier libro de historia, no es una cuestión fácil.

Podemos agregar, además, que siempre es deseable y siempre hay que trabajar para que ese esquema constitucional sea representativo no sólo de la opinión de la mayoría, sino que, mucho más allá que eso, sea objeto de importantes y sustantivos grados de consenso.

La UDI considera que es importante poner en contexto lo que se está haciendo hoy. No se trata -como decía hace un momento un diputado de gobierno- de que ¡por fin, por primera vez! estemos logrando retocar la Constitución. ¡Eso no es así!

En 1989 esta Constitución fue objeto de cincuenta y nueve cambios. Durante el Gobierno del Presidente Aylwin se introdujeron cuatro modificaciones; durante el del Presidente Frei Ruiz-Tagle, siete, y en lo que va del período del Presidente Lagos, según recuerdo, al menos dos. Por lo tanto, no hablamos de una Constitución petrificada, congelada desde 1980. Esta Carta Fundamental ha tenido vida, aplicación, ha funcionado bien y se ha modificado en conformidad a los mecanismos que ella misma establece.

En el otro extremo, también es importante hacer ver que no se trata de modificar todo. No sabemos exactamente qué se va a modificar. Hoy existe un acuerdo político en torno a cinco materias y hay una serie de cambios más que fueron aprobados por el

Senado respecto de los cuales hubo votos suficientes; pero veremos si en la Cámara de Diputados también se cuenta con los votos suficientes para ello. Pero, por ahora, sólo hay consenso respecto de cinco materias.

Para la UDI, lo más importante es asegurar la mantención de la estabilidad política, institucional y democrática de la que ha gozado el país en los últimos años.

También queremos explicitar las razones por las que, a nuestro juicio, es posible dar los pasos que significa esta reforma, algunos de los cuales son bastante avanzados. Hay que ser francos: se están planteando -y existe acuerdo político en un par de materias, al menos- modificaciones muy profundas a cuestiones que, políticamente, fueron muy centrales en el diseño institucional original de la Constitución de 1980.

¿Por qué son posibles estos cambios? En primer lugar, porque tenemos una transición concluida -hay que decirlo- exitosamente. La Constitución va a cumplir un cuarto de siglo de vigencia; paulatinamente se han aplicado cada uno de los pasos institucionales de la transición tal cual estaban previstos y hoy tenemos una democracia sólida y un país que crece económicamente. En fin, tenemos una transición cerrada.

En el texto de la Constitución original -no sólo en sus normas transitorias, sino también en las permanentes-, había instituciones, ideas y normas que, en realidad, respondían a la contingencia política de un momento y que tenían que ver más con la transición que con la proyección institucional del país por décadas. Pero esa transición concluyó y, por lo tanto, podemos revisar y modificar muchas de esas instituciones.

En segundo lugar -esto nos parece central, y esperamos profundamente no ser víctimas de un espejismo-, da la impresión de que se ha avanzado mucho hacia la normalización de la relación entre las Fuerzas Armadas y los distintos sectores políticos y en cuanto al rol que ellas deben tener en la so-

ciudad. Esto no sólo tiene que ver con la visión que las propias Fuerzas Armadas tienen de su función. También es central y fundamental la visión y el respeto del mundo político hacia ese rol. Aquí se ignora y se oculta un dato central. Una de las materias sobre las que existe acuerdo para innovar es la remoción de los comandantes en jefe por el presidente de la República. Pero se olvida la razón por la cual este tema ha sido tan debatido. No se dice que mucho antes de llegar y quedarse durante diecisiete años en el poder, las Fuerzas Armadas fueron involucradas en la política, porque fueron llamadas a formar parte del gobierno por los presidentes Frei Montalva, primero, y Allende, después. Cada vez que enfrentaban alguna crisis política -netamente política-, se sustentaban políticamente con el llamado a los comandantes en jefe de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas para que integraran sus gabinetes.

La intervención de las Fuerzas Armadas en la política fue gatillada desde el mundo político, y no se trata recriminar a los sectores de izquierda o de derecha. Desde el mundo político se utilizó a las Fuerzas Armadas como soporte de posiciones políticas. Y si éstas o el comandante en jefe era llamado a integrar el gabinete y se oponía, podía ser destituido por el Presidente de la República.

Ésa es la razón por la cual las Fuerzas Armadas se han resistido a depender políticamente y en forma exclusiva del Presidente de la República. Es un tema controvertido, ya que la norma vigente en Chile es excepcional, poco común en el mundo, pero es una realidad histórica de Chile. Entonces, avanzar hacia el respeto del rol propio de las Fuerzas Armadas por parte de los sectores políticos nos parece un tema en que se ha avanzado y una segunda razón por la que es posible contemplar con grados de consenso mayor alguna de estas reformas.

Por otro lado -esto hay que decirlo, por

que le hacemos un flaco favor al país si no contextualizamos las instituciones políticas que nos han regido-, un tercer fenómeno, probablemente uno de los más importantes que han ocurrido en la política chilena en los últimos 30 años, es la democratización del socialismo. Hoy el socialismo es una fuerza política importante en Chile. Ya no habla de “la democracia burguesa”, ya no la descalfica como una construcción burguesa que hay que reemplazar. No. ¡Hoy son demócratas! ¿Y por qué esto es relevante? Porque la Constitución contiene una serie de normas y disposiciones que, bien o mal, tratan de resolver lo que era un problema, no sólo de la democracia en Chile, sino en muchas latitudes del mundo: la fuerza política del socialismo que pretendía reemplazar lo que nosotros considerábamos la democracia deseable por otra cosa. A veces, utilizaba las herramientas de la democracia para destruirla. Gracias a Dios, ésa es una etapa de la historia de Chile que ha quedado atrás. Sin la democratización del socialismo, sería imposible estar hablando de estos temas.

Tenemos que aprovechar esta oportunidad -la UDI así lo entiende- para perfeccionar una vez más la Constitución. Contemplar mecanismos cada vez más perfectos de protección de los derechos. Hay una historia que nos permite saber con qué eficacia han funcionado muchas de las instituciones jurídicas que se perdieron en la Constitución.

Tenemos la experiencia de lo que ha sido el funcionamiento de la Cámara de Diputados por casi 15 años. Sabemos que en materia de fiscalización la minoría es constantemente desoída y apabullada por una circunstancia que no se previó correctamente, cual es que un presidente sea jefe del gobierno y al mismo tiempo cuente con mayoría en la Cámara de Diputados, lo que hace absolutamente inoperante nuestro rol fiscalizador. Es un área en la que afortunadamente hay grados importantes de consenso para avanzar, a fin de que esta Cámara, efectivamente,

pueda fiscalizar al Ejecutivo.

Nos parece sumamente valioso que principios como el de la probidad, el de la transparencia y el de la publicidad de los actos públicos se eleven a rango constitucional. Creo que es lo que una sociedad moderna exige y desea, y es posible lograrlo.

Creemos que es razonable revisar la regulación de los estados de excepción constitucional, a los que por fortuna sólo se recurre excepcionalmente, pero en los cuales hay que operar con exactitud.

En relación con la dependencia de las Fuerzas Armadas del Presidente de la República no nos parece que éste sea un tema en el que se pueda avanzar de manera liviana. Si se observa la Constitución y se busca la explicación para la estabilidad política -que ha sido mencionada por más de alguna de las personas que han intervenido-, uno descubre que en la Constitución hay un equilibrio que es sumamente complejo. Este no es el equilibrio de la separación de poderes que nos enseñaban en el colegio. La verdad es que uno descubre que hay un Presidente de la República, un Congreso Nacional -con un Senado con facultades específicas-, además de la Contraloría General de la República, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Consejo de Seguridad Nacional, un Banco Central independientes, todos los cuales, mutuamente, se controlan, se equilibran y comparten el ejercicio de algunas de las facultades. Eso es lo que al final produce este equilibrio, que es simple. Esta es una mesa de 8, 9 ó 10 patas y no se puede pretender modificar sustancialmente la estructura o el largo de una de estas patas sin considerar lo que pasa con el resto, ya que ahí se puede producir un desequilibrio.

Por esa razón, la UDI, en el estudio de estas reformas, tiene como principal criterio orientador una cuestión de realismo político que debiera ser compartida por todos. A pesar de que la Constitución a algunos no les gusta mucho, a otros bastante y a otros nada, el hecho objetivo es que el país en el

último cuarto de siglo ha funcionado bien. Es perfectamente legítimo discrepar con partes de ella, pero debemos reconocer que hemos gozado de una estabilidad política y de un crecimiento económico que no hay que dar por descontado y que no es gratis.

En los 25 años anteriores a la entrada en vigencia de la Constitución del 80, Chile creció al ritmo del 3 por ciento, y países como Perú, Colombia, México, Brasil y Venezuela crecieron económicamente a ritmos mucho más acelerados que Chile. ¿Qué ha pasado desde 1980? Chile ha tenido ritmos de crecimiento económico sin precedentes en la historia de Chile y de Latinoamérica. Si consideramos estos 25 años de vigencia de la Constitución del 80, vamos a descubrir que en todo este tiempo Chile se ubica en el cuarto lugar en el *ranking* de crecimiento a nivel mundial. Es muy excepcional lo que ha sucedido y eso es lo que la gente quiere. Nuestro deber como partidos políticos, lo que la UDI tiene claro, es no olvidar que al final estamos hablando de las oportunidades que la gente tiene de surgir y del horizonte real para que este país logre eliminar la pobreza. Eso es lo que está en juego en este debate. No es simplemente un conjunto de normas abstractas que solamente le puedan interesar a los partidos políticos. Subyacente en este debate está el ambiente de estabilidad económica y política que permita ese crecimiento, y es una dimensión que la UDI no olvidará. Si hay un país donde debiéramos tener claro que no se puede dar por descontada la estabilidad política es Chile. Miremos lo que pasa en Perú: crisis tras crisis. Están gozando ahora de lo que esperamos no sea un veranito de san Juan político-institucional. ¡Que les dure! Bolivia, ¡ni qué decirlo! Argentina. ¿Alguien es capaz de mencionar, sin repetir ni equivocarse, los últimos presidentes de ese país y cuánto ha durado cada uno en su cargo? Tampoco podemos dar por descontada la estabilidad política.

Al menos, hay una cosa que tuvieron en común los ex presidentes Allende, Frei Montalva y Alesandri. Todos ellos se quejaron e hicieron ver durante sus gobiernos que enfrentaban oposiciones normalmente de los otros dos tercios del país, que le hacían imposible gobernar, ya que les negaban la sal y el agua. La forma dramática en que terminó el gobierno del ex presidente Allende es un recordatorio permanente para nosotros que la estabilidad política no es algo con lo que se pueda suponer se cuenta en forma automática.

En consecuencia, la UDI aprobará estas reformas constitucionales, haciendo todo lo que esté a su alcance por preservar un sistema constitucional que ha dado una estabilidad sin precedentes o, al menos, sin muchos paralelos en la región y la posibilidad de crecer en los niveles y estándares de vida de las personas y de la gente más humilde a niveles de preponderancia mundial. Entendemos que esa es nuestra responsabilidad. Con esa visión asumiremos el debate en particular de estas reformas constitucionales.

He dicho.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- Ha terminado el tiempo del Partido por la Democracia y de Renovación Nacional. Al Partido Socialista le queda 1 minuto y 30 segundos; a la Democracia Cristiana, 1 minuto y 20 segundos y a la UDI, 12 minutos.

En el tiempo que resta del Partido Socialista, tiene la palabra el diputado señor Iván Paredes.

El señor **PAREDES**.- Señor Presidente, creo que debemos aprovechar la posibilidad que tenemos de modificar una Constitución tremendamente antidemocrática y de hacerla más flexible. Sería lato referirme a todas las reformas planteadas, dado que las intervenciones que se han hecho recogen el sentimiento mayoritario de la Cámara de Diputados.

Quiero hacerlo en particular respecto de la modificación del artículo 99, que flexibiliza la posibilidad de conformar nuevas regiones. Chile es un país extremadamente centralista. No sólo existe centralismo en la capital; también existe a nivel regional. Este centralismo regional muchas veces atenta, incluso, contra la seguridad nacional. Por ejemplo, en la Primera Región, la provincia de Parinacota está sumida en el abandono. Ello afecta -reitero- la seguridad nacional. La localidad de Putre, capital de la provincia de Parinacota, está ubicada a una distancia cercana a los 500 kilómetros, lo que equivale a tres o cuatro regiones del sur del país.

Es importante hacerse cargo de los profundos cambios que se generan en el país, en términos del aumento de su población. Algunas regiones se han potenciado económicamente, mientras que otras se debaten en el abandono. Por lo tanto, es importante que se establezcan mecanismos que permitan ir en ayuda de aquellas regiones más afectadas económicamente. Estas reformas permitirán contar con instrumentos más flexibles para que el país se desarrolle en equilibrio.

He dicho.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- El tiempo de 1 minuto y 20 segundos que resta a la Democracia Cristiana ha sido cedido a la diputada señora María Antonieta Saa.

Tiene la palabra la diputada señora María Antonieta Saa.

La señora **SAA** (doña María Antonieta).- Señor Presidente, durante esta discusión me acordaba de cuando en 1980 concurrí, con mucho temor, a votar no a la propuesta de constitución política que entonces se nos presentaba. Han pasado los años y hoy es un día histórico, por cuanto podremos modificar de nuestra Constitución Política algunos aspectos que todavía afectan la democracia de nuestro país.

La Constitución Política se aprobó en 1980, luego de un plebiscito, sin Registro Electoral -en esas consultas en que se cortaba un pedacito del carné de identidad y se ponía una estampilla-, pero empezó a regir en 1990. En ella se establecieron facultades para gobernar a través de artículos transitorios, sin consideración a conceptos fundamentales. Por eso, apoyo la indicación presentada por el diputado señor Burgos y otros señores diputados, para eliminar esos artículos transitorios de la Constitución.

Creo que a futuro debiéramos pensar en elaborar una nueva Constitución Política, que responda al Chile nuevo que se ha construido durante estos quince años, y que garantice los derechos, las libertades, la estabilidad gubernamental, y que recoja temas presentes en nuestra sociedad, pero que no se abordan en la Carta Fundamental; por ejemplo, lo relativo a los pueblos originarios.

Algunas diputadas presentamos una modificación a la Constitución para reconocer constitucionalmente la maternidad y el aporte de las mujeres en la reproducción de los chilenos. Creo que también es fundamental aprobarlo.

Espero que en 2010 tengamos una nueva Constitución que recoja el plebiscito, la participación ciudadana y los temas que han quedado excluidos de esta reforma.

He dicho.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- Tiene la palabra el ministro del Interior.

El señor **INSULZA** (ministro del Interior).- Señor Presidente, el debate que hemos escuchado esta mañana asegura la aprobación de la Cámara al proyecto de reforma constitucional, mediante la votación que se llevará a efecto dentro de pocos minutos, lo que debe ser motivo de gran satisfacción, porque desde el punto de vista de su contenido de fondo, ésta es, sin duda, la mayor reforma que hasta

ahora ha tenido la Constitución Política.

Tiene razón el diputado Paya cuando señala que la Carta Fundamental ha sido objeto de muchas reformas. En realidad, si miramos su texto, son 114 los artículos que han sido modificados desde su aprobación.

También es cierto lo que dijo la diputada señora Saa, en el sentido de que la Constitución no tuvo vigencia durante un buen tiempo. En realidad, entre 1980 y 1990, en lo que atañe al Congreso Nacional, rigieron los artículos transitorios que entregaban todos los poderes a la junta de gobierno.

Pero ha sido objeto de reformas importantes: la relativa a las elecciones municipales, a la definición y elección de los gobiernos regionales, a la constitución del Ministerio Público y, la más radical, la del artículo 5º, cuando reconoció la vigencia universal de los derechos humanos, estableciendo un nuevo canon internacional en esta materia tan sustantiva.

Pero todas estas reformas dejaban en pie una contradicción flagrante: mientras forjábamos importantes consensos para llevar adelante un proceso de democratización, seguíamos con una estructura institucional anclada en una supuesta democracia protegida. Como no tengo mucho tiempo ni quiero repetir muchas cosas que ya se han dicho durante el debate, simplemente voy a señalar que lo central de esta reforma constitucional es que termina con dos elementos fundamentales de esa democracia protegida: la tutela militar y la composición no completamente democrática del Senado y, a mi juicio, avanza -queda aún pendiente- en el tema del sistema electoral que sale de la Constitución.

La existencia de Fuerzas Armadas con autonomía relativa, mediante la inamovilidad de los comandantes en jefe, y la existencia de Fuerzas Armadas como exclusivas garantes de la institucionalidad y de un Consejo de Seguridad Nacional con claras facultades políticas, fueron eliminadas en el Se-

nado. Éste es un elemento central de la reforma, de la misma manera que la modificación sustantiva de los estados de excepción que, si bien nunca se usaron ni nadie pretendió usarlos durante los gobiernos democráticos, posibilitaban alteraciones autoritarias en un régimen institucional democrático.

También es muy importante que se haya acordado que las dos cámaras serán completamente electas, y que por muy relevantes que hayan sido los servicios que alguien le haya podido prestar al país, lo único que legitima formar parte del Congreso Nacional es el voto popular. Esto también está incluido en la reforma aprobada por el Senado.

Respecto del sistema electoral, por lo menos hemos dado un paso esencial, aunque no definitivo, al entregar ese asunto a una ley -no a la Constitución- y al modificar lo relativo a las regiones, de manera de flexibilizar los ordenamientos regionales.

Hay otra serie de aspectos fundamentales relacionados con fiscalización, racionalización, con el período del mandato presidencial, con la discriminación de los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, y queda pendiente -ojalá lleguemos a un consenso al respecto- el gran tema de los pueblos originarios.

Pero quiero decir que para que esta reforma fructifique es necesario reflexionar respecto de cuáles son los “inmensos” poderes -distintos de los relacionados con la formación de la ley- de que dispone la Cámara de Diputados en esta reforma, y que la obligan a examinar con mucha responsabilidad cada uno de sus aportes a la misma.

En primer lugar, no debemos olvidar que los quórum fijados para una reforma constitucional son tales, que es preciso forjar consensos para lograrlo. No hay ni una sola disposición que pueda ser aprobada por simple mayoría. Por lo tanto, es necesario hacer un esfuerzo para conciliar posiciones.

En segundo lugar -supongo que la mayoría de los diputados lo sabe, pero algunos me

lo han preguntado-, no hay comisión mixta para la reforma constitucional. De hecho, un artículo establece la conformación de una comisión mixta sólo para futuras reformas. En consecuencia, esto implicará que aquello que la Cámara rechace, porque no reunió el quórum requerido, no será reforma constitucional; aquello que la Cámara modifique y respecto de lo cual en el Senado no se reúnan los votos requeridos para aprobarlo, tampoco será reforma constitucional, y aquello que la Cámara agregue como materia nueva y que el Senado no apruebe, tampoco estará en condiciones de convertirse en reforma.

Esto pone de manifiesto la necesidad de aprobar cada disposición. Hay una serie de indicaciones muy interesantes y la mayoría de ellas tiene su mérito. Pero la pregunta que cabe hacerse es: si la propuesta del Senado es inaceptable, ¿corresponde rechazarla? Porque si se trata de cambiarla por otra, es necesario tener en cuenta que esa alternativa debe contar con el asentimiento del Senado, porque, de otra manera, no será aprobada.

A mi juicio, lo señalado pone a la Cámara en una situación que es necesario sopesar, por cuanto tiene la última palabra respecto de todo lo que aprobó el Senado. Es decir, si no lo aprueba, no hay nada que se pueda hacer: ni insistir con los dos tercios ni que vaya a una comisión mixta. Aquello que aprobó el Senado tampoco será reforma, si no es aprobado tal cual por la Cámara. En cambio, aquello que la Cámara modifique o agregue, necesitará mayoría en el Senado -repito- sin comisión mixta. Esto amerita que los miembros de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia y, por cierto, la Mesa de la Cámara, discutan las reformas en conjunto con el Senado, a fin de consensuar aquellas cuestiones que interesa aprobar.

Por ejemplo, es evidente que la Cámara no está satisfecha -eso se desprende de la lectura de las indicaciones- con la forma en que se integra el Tribunal Constitucional. Eso, nece-

sariamente, tiene que ser conversado con el Senado, porque queremos reformar su composición, de manera que no esté integrado por miembros elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional. Pero, por cierto, eso supone un acuerdo de ambas Cámaras sobre la materia, porque ninguna puede predominar sobre la otra. Tampoco hay una fórmula que permita que un sector político pueda prevalecer sobre el otro en materia de reforma constitucional. Así están las cosas.

De manera que, según lo que he escuchado aquí, existe gran entusiasmo, pero debo hacer una prevención: los quórum requeridos y la inexistencia de comisión mixta en materia de reforma constitucional nos ponen ante la necesidad de dialogar y de trabajar en forma consensuada, que es diferente a lo que ocurre normalmente con cualquier proyecto de ley.

Por último, esta reforma constitucional es tan sustantiva, que es importante tener en cuenta esta situación y actuar con responsabilidad.

Muchas gracias.

-Aplausos.

-En conformidad con el artículo 85 del Reglamento, se incluye la siguiente intervención no pronunciada en la Sala y que cumple con lo dispuesto en el artículo 10 del mismo cuerpo reglamentario:

El señor **NAVARRO.**- Señor Presidente, hemos recorrido un largo camino para reformar la Constitución de 1980.

Como todos sabemos, una de sus principales omisiones es el no reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas.

Personalmente, quiero señalar que nos hemos concentrado, como Estado, a darles pan a los indígenas, pero negarles la libertad. Les hemos dado el Programa Orígenes, la Conadi, Mideplan. Afuera tienen el BID, el fondo indígena, etc. Pero no les hemos

reconocido derechos especiales a llevar su propia forma de vida. No sólo les hemos usurpado las tierras y el agua. También les hemos quitado el derecho a que sus autoridades, en su ámbito de competencia, decidan cuestiones de manera rápida y sencilla, de acuerdo con su cultura. Los obligamos a constituirse como Juntas de Canalistas en materia de aguas, como Asociación de Pescadores Artesanales para la Pesca, les imponemos una cultura jurídica distinta a la de ellos y con ello les restamos libertad.

¿Qué saben los indígenas del Congreso Nacional, del Poder Judicial, de Gobierno? Creo que tienen la peor opinión de nosotros. El Congreso el año pasado discutió la ley de división de tierras. Hubo tomas de la Conadi, bajaron votaciones de alcaldes y concejales en la IX Región, hubo cinco consejeros de la Conadi que se retractaron. El poder judicial ha sido cuestionado por el relator de las Naciones Unidas Rodolfo Stavenhagen por el caso de los lonkos Norín y Pichún. El Gobierno de la Concertación ha entregado recursos. Pero nadie les ha dado libertad de vivir según sus costumbres. Hasta ahora, su cultura queda en el ámbito de lo privado, pero no entra en el ámbito de lo público.

Muchos reclaman contra el sistema binominal debido a que margina a partidos minoritarios de la escena política. Respecto de los indígenas pasa algo parecido. Se les niega participación política especial en la democracia.

Si no se reconocen derechos especiales en el ámbito de lo político, los indígenas deberán ponerse “terno y corbata” y “dejar el indio en el ropero” para poder ejercer su ciudadanía. El no reconocimiento de su especificidad implica discriminarlos del espacio público y condenarlos a que no participen de la democracia, tal como en el despotismo ilustrado de Europa: “Todo para los indígenas pero sin los indígenas”.

Quiero hacer una propuesta más completa que cualquiera que las que se han presen-

tado antes en este Congreso Nacional. No es un texto autoritativo, ni retórico, como las de las Constituciones de países amigos, que son muy completas, pero letra muerta. Esta propuesta está dentro del ámbito de la prudencia, de lo posible, y quiero apelar a las conciencias de cada uno de ustedes al respecto. No podemos seguir señalando en la Constitución de que los indígenas no existen. Debemos reconocerlos especialmente. No podemos seguir siendo la única Constitución latinoamericana sin reconocimiento de pueblos indígenas.

Yo reconozco que esta propuesta es ilegítima, pues no ha sido consentida por organización alguna. Tan sólo recojo la aspiración de muchos indígenas y organizaciones, pero falta un proceso de diálogo para lograr una propuesta verdaderamente consentida, legítima y que verdaderamente surja de un proceso democrático. Me asilo en la posibilidad de que esta propuesta pueda ser discutida entre los pueblos y comunidades, para darle la legitimidad y justicia necesaria.

A mi juicio, la propuesta sobre pueblos indígenas debe cimentarse en seis pilares mínimos:

1. Reconocimiento del carácter multicultural de la nación chilena.
2. Reconocimiento del derecho a la tierra.
3. Derecho al propio idioma o multilingüismo.
4. Normas sobre patrimonio cultural.
5. Reconocimiento a sus propias formas de impartir justicia por medio de sus autoridades tradicionales.
6. Reconocimiento al derecho a la participación indígena.

Indicación.

Intercálase el siguiente inciso cuarto al artículo 1º.- “La nación chilena es multicultural. El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución, y en especial, los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y política, y participar activamente en sus asuntos locales y regionales; así como mantener y recuperar las formas comunitarias de propiedad de sus tierras, aguas y recursos naturales, así como el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley”.

Agrégase el siguiente inciso segundo al artículo 3º.- “El idioma oficial es el castellano. Los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deben ser respetados, difundidos y enseñados a las personas indígenas, de acuerdo a la ley”.

Intercálase el siguiente inciso sexto el N° 3º del artículo 19.- “Se reconocerán a las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la resolución de conflictos, con sujeción a la ley y de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional”.

Agrégase el siguiente inciso sexto en el N° 10º del artículo 19.- “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para ceder su uso por tiempo determinado, readquiridos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los

derechos especiales que detentan los pueblos originarios asentados en territorios de riqueza arqueológica.”.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- Corresponde votar, en general, el proyecto de reforma constitucional que modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del Tribunal Constitucional y otras materias que indica.

En primer lugar, votaremos las modificaciones recaídas en los capítulos I, III, VII, X, XI y XIV, para cuya aprobación se requiere el voto afirmativo de 76 diputados en ejercicio, lo que equivale a un quórum de dos tercios.

En votación.

-Efectuada la votación en forma económica, por el sistema electrónico, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 110 votos. No hubo votos por la negativa ni abstenciones.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- **Aprobadas.**

-Aplausos.

-Votaron por la afirmativa los siguientes señores diputados:

Accorsi, Aguiló, Alvarado, Álvarez-Salamanca, Álvarez, Allende (doña Isabel), Araya, Ascencio, Barros, Bauer, Bayo, Becker, Bertolino, Burgos, Bustos, Caraball (doña Eliana), Cardemil, Ceroni, Correa, Cristi (doña María Angélica), Cubillos (doña Marcela), Delmastro, Díaz, Dittborn, Egaña, Encina, Errázuriz, Escalona, Espinoza, Forni, Galilea (don Pablo), Galilea (don José Antonio), García (don René Manuel), García-Huidobro, Girardi, González (doña Rosa), González (don Rodrigo), Guzmán (doña Pía), Hales, Hernández, Ibáñez (don Gonza-

lo), Jaramillo, Jarpa, Jeame Barrueto, Kast, Kuschel, Leal, Letelier (don Juan Pablo), Letelier (don Felipe), Longueira, Lorenzini, Luksic, Martínez, Masferrer, Melero, Mella (doña María Eugenia), Meza, Molina, Monckeberg, Montes, Mora, Moreira, Mulet, Muñoz (don Pedro), Muñoz (doña Adriana), Navarro, Norambuena, Ojeda, Olivares, Ortiz, Palma, Paredes, Paya, Pérez (don José), Pérez (don Aníbal), Pérez (don Ramón), Pérez (doña Lily), Pérez (don Víctor), Prieto, Recondo, Riveros, Robles, Rojas, Rossi, Saa (doña María Antonieta), Saffirio, Salaberry, Salas, Sánchez, Seguel, Sepúlveda (doña Alejandra), Silva, Soto (doña Laura), Tapia, Tarud, Tohá (doña Carolina), Tuma, Uriarte, Urrutia, Valenzuela, Varela, Vargas, Venegas, Vidal (doña Ximena), Vilches, Villouta, Von Mühlbrock y Walker.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- A continuación, corresponde votar en general las enmiendas que inciden en los capítulos II, IV, V, VI, VI A, XIX, XIII y disposiciones transitorias, para cuya aprobación se requiere el voto afirmativo de 68 diputados en ejercicio, lo que equivale a un quórum de tres quintos.

En votación.

-Efectuada la votación en forma económica, por el sistema electrónico, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 109 votos. No hubo votos por la negativa ni abstenciones.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- **Aprobadas.**

-Votaron por la afirmativa los siguientes señores diputados:

Accorsi, Aguiló, Alvarado, Álvarez-Salamanca, Álvarez, Allende (doña Isabel), Araya, Ascencio, Barros, Bauer, Bayo, Becker, Bertolino, Burgos, Bustos, Caraball

(doña Eliana), Cardemil, Ceroni, Correa, Cristi (doña María Angélica), Cubillos (doña Marcela), Delmastro, Díaz, Dittborn, Egaña, Encina, Errázuriz, Escalona, Espinoza, Forni, Galilea (don Pablo), Galilea (don José Antonio), García (don René Manuel), García-Huidobro, Girardi, González (doña Rosa), González (don Rodrigo), Guzmán (doña Pía), Hales, Hernández, Ibáñez (don Gonzalo), Jaramillo, Jarpa, Jeame Barrauto, Kast, Leal, Letelier (don Juan Pablo), Letelier (don Felipe), Longueira, Lorenzini, Luksic, Martínez, Masferrer, Melero, Mella (doña María Eugenia), Meza, Molina, Monckeberg, Montes, Mora, Moreira, Mulet, Muñoz (don Pedro), Muñoz (doña Adriana), Navarro, Norambuena, Ojeda, Olivares, Ortiz, Palma, Paredes, Paya, Pérez (don José), Pérez (don Aníbal), Pérez (don Ramón), Pérez (doña Lily), Pérez (don

Víctor), Prieto, Recondo, Riveros, Robles, Rojas, Rossi, Saa (doña María Antonieta), Saffirio, Salaberry, Salas, Sánchez, Seguel, Sepúlveda (doña Alejandra), Silva, Soto (doña Laura), Tapia, Tarud, Tohá (doña Carolina), Tuma, Uriarte, Urrutia, Valenzuela, Varela, Vargas, Venegas, Vidal (doña Ximena), Vilches, Villouta, Von Mühlbrock y Walker.

El señor **ASCENCIO** (Presidente).- El proyecto vuelve a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia para su segundo informe.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 13.44 horas.

JORGE VERDUGO NARANJO,
Jefe de la Redacción de Sesiones.

VI. DOCUMENTOS DE LA CUENTA**1. Oficio de Excelencia al Presidente de la República.**

“Honorable Cámara de Diputados:

En uso de las facultades que me confiere el artículo 52 de la Constitución Política de la República, vengo en incluir, entre los asuntos legislativos de los que podrá ocuparse el honorable Congreso Nacional durante la actual 352ª Legislatura, Extraordinaria, de Sesiones, el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de facilitar la organización de los vecinos y la administración de los condominios de viviendas sociales. (boletín N° 3804-14).

(Fdo.): RICARDO LAGOS ESCOBAR, Presidente de la República; EDUARDO DOCKENDORFF VALLEJOS, Ministro Secretario General de la Presidencia”.

2. Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaído en el proyecto de reforma constitucional que modifica la composición y atribuciones del Congreso Nacional, la aprobación de los tratados internacionales, la integración y funciones del tribunal constitucional y otras materias que indica. (boletines N° 2526-07 y 2534-07)

“Honorable Cámara:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en segundo trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en dos mociones refundidas: una de los Senadores señores Andrés Chadwick Piñera, Hernán Larraín Fernández y Sergio Romero Pizarro y del ex Senador señor Sergio Diez Urzúa; y la otra de los Senadores señores Enrique Silva Cimma y José Antonio Viera Gallo Quesney y de los ex Senadores señores Sergio Bitar Chacra y Juan Hamilton Depassier.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de las siguientes personas:

Don José Miguel Insulza Salinas, Vicepresidente de la República.

Don Jorge Correa Sutil, Ministro del Interior subrogante.

Doña Antonia Urrejola Noguera, asesora del Ministro, y

Don Gonzalo García Pino, asesor del Ministro.

OBJETO

El proyecto tiene por objeto reformar la Constitución Política introduciendo modificaciones en los siguientes capítulos:

Capítulo I.- Bases de la Institucionalidad.

Capítulo II.- Nacionalidad y Ciudadanía.

Capítulo III.- De los derechos y deberes constitucionales.

Capítulo IV.- Gobierno

Capítulo V.- Congreso Nacional.

Capítulo VI.- Poder Judicial
Capítulo VI-A.- Ministerio Público.
Capítulo VII.- Tribunal Constitucional
Capítulo IX.- Contraloría General de la República
Capítulo X.- Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública.
Capítulo XI.- Consejo de Seguridad Nacional
Capítulo XIII.- Gobierno y Administración Interior del Estado.
Capítulo XIV.- Reforma de la Constitución.

Disposiciones transitorias

QUORUM DE APROBACIÓN.

De conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 116 de la Constitución Política, las modificaciones que se introducen a los capítulos I, III, VII, X, XI y XIV necesitan para su aprobación el voto conforme de los 2/3 de los Diputados y Senadores en ejercicio.

Los demás capítulos que se modifican, requieren únicamente del voto conforme de los 3/5 de los Diputados y Senadores en ejercicio

ANTECEDENTES.

1. De conformidad al primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, los fundamentos esgrimidos por los Senadores autores de la primera moción, correspondían a un compromiso adquirido con el país, orientado al cierre del llamado período de transición política, iniciado luego de la plena restauración del régimen democrático a partir del 11 de marzo de 1990.

La señalada finalidad buscaba restablecer la paz social en el país y dar una solución efectiva a los problemas y conflictos del pasado, de tal modo de hacer posible la recuperación de la confianza recíproca entre los distintos sectores. Para ello resultaba indispensable abordar dos aspectos fundamentales, muy relacionados entre sí, como son los problemas aún pendientes en materia de derechos humanos y las divergencias existentes sobre determinadas instituciones de la Carta Política.

Asimismo, el hecho de haber transcurrido más de veinte años de la entrada en vigencia de la Constitución de 1980, permitía efectuar una evaluación profunda de sus principales normas e instituciones, agregando que el resultado de este escrutinio resultaba muy positivo, toda vez que, a diferencia de la Carta de 1925, sus normas habían establecido una completa explicitación de los derechos fundamentales de las personas, creando recursos constitucionales eficaces para su protección y señalando como una de las bases de la institucionalidad, el deber del Estado de promover el bien común.

Señalaron que la Constitución había consagrado una serie de instituciones modernas que garantizaban la estabilidad política y económica del país, algo relevante por cuanto ello se había logrado en un período especialmente complejo, característico del paso de un régimen autoritario a otro democrático. Además de lo anterior, era digno de destacarse no sólo la eficaz respuesta de las instituciones constitucionales a las exigencias políticas del momento, sino el hecho de haber logrado la mantención de un adecuado equilibrio de los poderes públicos. Dentro de este equilibrio, habría fijado los límites del Estado, circunscribiéndolo a su

rol subsidiario y estableciendo límites a la soberanía sobre la base de los derechos fundamentales del hombre.

Otra característica de la actual Carta Política, habría sido la consagración de normas destinadas a garantizar la permanencia y el cumplimiento de sus disposiciones, rasgo fundamental para lograr la estabilidad política y económica del país, exigiendo la concurrencia de quórum especiales para la modificación de determinadas materias constitucionales, estableciendo el control del Tribunal Constitucional sobre las normas legales y facultando a los parlamentarios para instar por la supresión de disposiciones contenidas en proyectos de ley, contrarias al orden constitucional.

Hicieron presente que tales características habían permitido el tránsito pacífico del régimen militar a una plena democracia y habían contribuido a generar una estabilidad política, que habría permitido el desarrollo de dos períodos gubernativos, con plena normalidad, e iniciar un tercero luego de una reñida elección, calificada universalmente de ejemplar.

No obstante este positivo balance, reconocieron que diversos sectores del país aspiraban a realizar otras modificaciones, adicionales a las introducidas en la reforma de 1989, para perfeccionar la Constitución y dar el paso final que concluiría el período de la transición.

Tal sería el sentido de la reforma que impulsaban, la que buscaría, en primer lugar, perfeccionar algunas de las principales instituciones políticas, adecuándolas a las exigencias de un nuevo tiempo político, sobre la base de preservar un valor fundamental incorporado por la actual Constitución, como es el adecuado equilibrio de los poderes públicos.

Procedieron, luego, a desarrollar las principales modificaciones que proponían, señalando, en primer lugar, la integración del Senado y del Tribunal Constitucional, estableciendo para el primero la elección popular para todos sus miembros y, para el segundo, una rectificación en la designación de sus integrantes, de tal manera de contemplar en ello una participación equilibrada de los tres poderes del Estado y suprimiendo la del Consejo de Seguridad Nacional.

Se ampliaban también las atribuciones del Tribunal Constitucional, extendiéndola al control de constitucionalidad de los autoacordados de la Corte Suprema y de los tratados internacionales, como también entregándole la competencia para conocer de los recursos de inaplicabilidad, permitiendo así el nacimiento de una jurisprudencia constitucional especializada y uniforme.

Otras de las reformas que proponían, buscaban generar nuevos contrapesos entre los poderes públicos para garantizar la necesaria estabilidad política, económica y social, esenciales para el desarrollo nacional, para lo cual planteaban elevar los quórum necesarios para aprobar o modificar las leyes orgánicas constitucionales, como también los referidos a materias que pudieran afectar el orden público económico.

En la idea de equilibrar el poder del Ejecutivo, sugerían suprimir la legislatura extraordinaria, de tal manera de permitir a las Cámaras ocuparse de diversos asuntos y no sólo de los que el Jefe del Estado les impusiera durante ocho meses. Asimismo, planteaban fortalecer las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, permitiendo a las minorías exigir oportunas respuestas a las solicitudes de información de sus miembros, la citación de los Ministros de Estado y la constitución de comisiones investigadoras, por cuanto el ejercicio de dicha facultad no resulta viable cuando para hacerla efectiva, se requiere de la mayoría que puede ser proclive al gobierno fiscalizado.

En materia de políticas internacionales, se buscaba también la generación de equilibrios que resultaran adecuados, exigiendo al Ejecutivo contar con el acuerdo del Senado para la

designación de los embajadores, y la aprobación previa de una reforma constitucional para la puesta en marcha de tratados internacionales que modificaran materias constitucionales.

Por último, siempre dentro de la idea de lograr efectivos contrapesos entre los distintos poderes del Estado, propusieron hacer acusable constitucionalmente al Fiscal Nacional del Ministerio Público.

2. El Acuerdo Político en materia de reformas constitucionales.

El 6 de octubre de 2004, los partidos políticos que integran los dos conglomerados con representación parlamentaria, alcanzaron, por medio de un acuerdo en el que participaron ocho Senadores y el Ministro del Interior, el compromiso de introducir las siguientes reformas a la Constitución Política.

- a) En el Capítulo II, referente a la nacionalidad y ciudadanía, acordaron modificar los artículos 10 N° 3, y 13, para considerar chilenos, suprimiendo la exigencia de avecindamiento en el país por más de un año, a los hijos de padre o madre chilenos nacidos en el extranjero, y para reconocer a éstos y a los que hubieren obtenido, por especial gracia, la nacionalización por ley, los derechos ciudadanos una vez que hubieren enterado más de un año de avecindamiento en Chile.
- b) En el Capítulo V, referente al Congreso Nacional, convinieron en reemplazar el artículo 45 para suprimir la institución de los Senadores designados y vitalicios y dejar abierta la posibilidad de crear nuevas regiones.

Concordante con lo anterior, acordaron introducir una norma transitoria para fijar el término del período de los actuales Senadores designados y vitalicios el 10 de marzo de 2006, y para fijar el quórum de votación de las modificaciones que se introduzcan a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en lo relativo al número de Senadores y de circunscripciones senatoriales y al sistema electoral, dejándolo en las 3/5 partes de los Senadores y Diputados en ejercicio.

- c) En el Capítulo X, referente a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, acordaron modificar el inciso segundo del artículo 93 para suprimir la inamovilidad de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros, facultando al Jefe del Estado para llamarlos a retiro antes del cumplimiento de su período, previo informe al Senado.

SÍNTESIS DEL PROYECTO APROBADO POR EL SENADO.

Realizando una reseña por cada capítulo que se modifica, puede señalarse lo siguiente:

1) Capítulo I. Bases de la institucionalidad.

En este capítulo se introducen tres modificaciones:

- a. Por la primera se substituye el artículo 3º, sin otra novedad que la de encomendar a los órganos del Estado promover la regionalización del país y el desarrollo equitativo de las regiones, provincias y comunas en que se divide el territorio.
- b. Por la segunda, se adiciona el inciso primero del artículo 6º para encomendar a los órganos del Estado en general, constituirse en garantes de la institucionalidad.
- c. Por la tercera, se introduce un nuevo artículo, que pasa a ser 8º, para imponer el irrestricto respeto al principio de probidad en el ejercicio de sus funciones públicas, a los titulares de las mismas, declarando, además, en su inciso segundo, la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos, sin per-

juicio de la reserva que pueda establecerse cuando ello afectare las funciones de tales órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

Capítulo II. Nacionalidad y ciudadanía.

En este capítulo se introducen modificaciones a cuatro artículos:

a. Por la primera se modifica el artículo 10, disposición que señala quienes son chilenos, en sus números 2º, 3º y 4º.

a-1. en el caso del N° 2º, se suprime la mención de ser considerados como nacidos en el territorio nacional, a quienes hayan nacido en el extranjero, pero siendo su padre o madre chilenos y que se encuentren en actual servicio de la República.

a-2. en el N° 3, se suprime la exigencia de avecindamiento en el país por más de un año respecto de los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en el extranjero.

a-3. en el N° 4, se suprime la exigencia de renuncia expresa a la nacionalidad de origen, a los extranjeros que obtuvieron carta de nacionalización en conformidad a la ley.

b. Por la segunda, se introducen dos enmiendas al artículo 11, que señala los casos de pérdida de la nacionalidad, enmiendas que afectan los números 1º y 3º de este artículo:

b-1. respecto del N° 1, se exige la renuncia voluntaria a la nacionalidad chilena, para que la nacionalización previa en país extranjero, ocasione la pérdida de la nacionalidad chilena.

b-2. se suprime el N° 3º que establece la pérdida de la nacionalidad por sentencia judicial condenatoria por delitos contra la dignidad de la Patria o sus intereses esenciales.

c. Por la tercera se agrega un nuevo inciso al artículo 13 para reconocer los derechos ciudadanos a los hijos de chilenos nacidos en el extranjero y a quienes hubieren obtenido la nacionalidad por gracia, una vez que hubieren enterado más de un año de avecindamiento en el país.

d. Por la cuarta se introducen dos modificaciones al artículo 17, norma que trata de los casos de pérdida de la ciudadanía:

d-1. en el inciso primero agrega al N° 3, como nueva causal de pérdida de la ciudadanía, el hecho de haber sido condenado por delitos relativos al tráfico de estupefacientes, que hayan merecido pena aflictiva.

d-2 substituye el inciso segundo para:

i. remitir a la ley, y no al Senado, la posibilidad de rehabilitación de quienes hubieren sido condenados a pena aflictiva, una vez extinguida su responsabilidad penal, y

ii. permitir pedir la rehabilitación al Senado, una vez cumplida la condena, por parte de quienes hubieren sido sancionados por delito terrorista o por tráfico de estupefacientes.

3) Capítulo III. De los derechos y deberes constitucionales.

Se modifican los artículos 19 y 20.

a. Por la primera se introducen dos modificaciones al artículo 19, el que trata de las garantías constitucionales:

a-1 en el N° 4, que garantiza el respecto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia, se suprime el párrafo segundo el que sanciona como delito la infracción a dicho precepto, cometido a través de un medio de comunicación social y que consistiere en una imputación falsa o que causare injustificadamente daño o descrédito.

a-2. en el N° 16, que garantiza la libertad de trabajo y su protección, agrega a su párrafo cuarto una disposición para entregar a los colegios profesionales, la facultad de conocer las reclamaciones que se interpongan respecto de la conducta ética de sus miembros, entregando

a la Corte de Apelaciones respectiva el conocimiento de las apelaciones que se deduzcan en contra de sus resoluciones.

Los profesionales no colegiados o asociados serán juzgados por los tribunales especiales que establezca la ley.

- b. Por la segunda se modifica el artículo 20, que trata de la procedencia del recurso de protección, para incluir en el caso de recurrir en contra de un acto que afecte el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la omisión ilegal como motivo para autorizar la interposición del recurso.

Capítulo IV. Gobierno.

Se modifican los artículos 24, 25, 26, 29, 30, 32, 37, 39, 40 y 41.

- a. por la primera se modifica el artículo 24 para fijar el día 21 de mayo como fecha para que el Presidente de la República rinda cuenta del estado político y administrativo de la Nación ante el Congreso Pleno.
- b. por la segunda se introducen dos modificaciones al artículo 25:
 - b-1. se suprime la exigencia de ser chileno nacido en el territorio nacional para ser Presidente de la República, beneficio que no alcanza a los extranjeros nacionalizados o a los que hubieren obtenido la nacionalidad por gracia.
 - b-2 se rebaja la duración del período presidencial a cuatro años.
- c. por la tercera se modifica el artículo 26 en el siguiente sentido:
 - c-1. se establece la elección conjunta de Presidente de la República y de parlamentarios.
 - c-2. se establece un mecanismo para convocar a una nueva elección en el caso de fallecimiento de uno o ambos candidatos, llamados a definir, en segunda vuelta, una elección presidencial, contemplando la posibilidad de sucesión del Presidente en ejercicio si, con motivo de dicha elección, expirase su mandato, antes de llevarse a cabo la citada elección.
- d. por la cuarta substituye el artículo 29 para referir, en el caso de la elección que debe efectuar el Congreso Pleno o la convocatoria que debe realizar el Vicepresidente de la República, según el caso, para elegir al Jefe del Estado cuando se ha producido la vacancia del cargo, a la próxima elección presidencial y no a la elección general de parlamentarios.
- e. por la quinta modifica el artículo 30 para suprimir la mención que en él se hace a la facultad de un Senador vitalicio para renunciar a su cargo. Lo anterior como consecuencia de la supresión de ese cargo senatorial.
- f. por la sexta modifica el artículo 32, que se refiere a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, para:
 - f-1 suprimir la facultad de convocar a legislatura extraordinaria, facultándose, en cambio, para pedir, señalando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso.
 - f-2. suprimir la facultad de designar senadores.
- g. por la séptima agrega un inciso al artículo 37 para establecer la obligación de los ministros de estado de asistir personalmente a las sesiones que cualquiera de las Cámaras convoque especialmente, para tratar materias propias de la respectiva cartera.
- h. por la octava substituye el artículo 39 para establecer que los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas, sólo pueden verse afectados por los estados de excepción constitucional, cuando dichos estados afecten el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado.
- i. Por la novena substituye los artículos 39, 40 y 41 para reglamentar los estados de excepción con las siguientes modificaciones más importantes respecto de la situación actual:

i-1 se requiere para la declaración del estado de asamblea, el acuerdo del Congreso Nacional, hoy el del Consejo de Seguridad Nacional.

i-2. se reduce de diez a cinco días el plazo que tiene el Congreso para pronunciarse sobre la solicitud presidencial para la declaración del estado de asamblea o de sitio.

i-3. se permite la aplicación inmediata de ambos estados de excepción mientras se pronuncia el Congreso, pero en el caso del estado de sitio, solamente podrá restringirse el derecho de reunión, sin perjuicio de que las medidas que adopte el Ejecutivo puedan ser objeto de revisión por parte de los Tribunales de Justicia

i-4. se rebaja la duración máxima del estado de sitio de noventa a quince días, pero el Jefe del Estado puede solicitar la prórroga.

i-5. la declaración de los estados de asamblea y de sitio no permite restringir las libertades de opinión y de información

i-6 la declaración del estado de emergencia puede hacerse por el Presidente de la República por si sólo, hoy con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, pero en el caso de solicitar prórrogas sucesivas, requerirá el acuerdo del Congreso.

i-7. se rebaja la duración del estado de emergencia de 90 a 15 días, sin perjuicio de las prórrogas que solicite el Jefe del Estado quien deberá señalar determinadamente las zonas que afecta.

i-8. la declaración del estado de catástrofe la puede hacer el Jefe del Estado por si solo, hoy con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, salvo que la declaración sea por más de un año, caso en el cual se requerirá el acuerdo del Congreso. En todo caso, si transcurridos 180 días desde la declaración, las causas invocadas hubieren cesado en forma absoluta, el Congreso puede dejar sin efecto dicha declaración.

i-9. la declaración del estado de catástrofe no permite la restricción de las libertades de opinión y de información

5) Capítulo V. Congreso Nacional.

Se modifican los artículos 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 61 y 72.

a. Por la primera substituye el artículo 45 para suprimir a los senadores designados y vitalicios.

b. Por la segunda modifica el artículo 47 para:

b-1. Rectificar la redacción del inciso segundo como consecuencia de la supresión de los senadores institucionales.

b-2. Substituir los incisos tercero y cuarto para establecer un mecanismo de reemplazo de las vacantes dejadas por un senador o un diputado, dejando la designación del reemplazante al arbitrio del partido político que lo presentó, salvo que se trate de un independiente presentado por dos o más partidos, caso en el cual la designación la hará el partido indicado por el parlamentario al momento de presentar su candidatura.

c. Por la tercera substituye el número 1) del artículo 48, que se refiere a la atribución de la Cámara para fiscalizar los actos del Gobierno, estableciendo las siguiente diferencias

c-1. fijar un plazo de treinta días a los ministros de estado para dar respuesta a las solicitudes de antecedentes que cualquier diputado, contando con el acuerdo de un tercio de los parlamentarios presentes, les hiciere llegar.

c-2. permitir citar, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a un ministro de estado para tratar materias propias de su cartera, quien deberá asistir obligatoriamente. En todo caso, si se citare al ministro más de tres veces en el año calendario, se requerirá el acuerdo de los 2/3 de los diputados en ejercicio.

c-3. permitir la creación de comisiones investigadoras a petición de, a lo menos, 1/3 de los diputados en ejercicio. En el ejercicio de sus funciones, estas comisiones podrán citar a los ministros y demás funcionarios, siendo obligatoria su asistencia. Sus investigaciones tendrán carácter reservado y sus conclusiones darán a conocer las posiciones de la mayoría y de la minoría, pudiendo, a petición de 1/3 de los diputados en ejercicio, darse a conocer las conclusiones, el debate y los acuerdos adoptados en la Sala, al Gobierno, a los organismos afectados, a los Tribunales de Justicia, a la Contraloría General de la República y al Consejo de Defensa del Estado para que adopten las medidas y ejerzan las acciones que correspondan.

d. Por la cuarta introduce dos modificaciones al artículo 49, que trata de las atribuciones exclusivas del Senado, para:

d-1. remitir la facultad de otorgar la rehabilitación de la ciudadanía al N° 3 del artículo 17, (delito terrorista y tráfico de estupefacientes sancionado con pena aflictiva) en lugar de al N° 2 (condena a pena aflictiva), en concordancia con la modificación introducida a dicho artículo.

d-2. rectificar la mención que se hace en el N° 8 de este artículo, al n° 8 del artículo 82, hoy derogado, refiriéndola al N° 9, es decir, aprobar por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la declaración de responsabilidad que pueda efectuar el Tribunal Constitucional respecto del Presidente de la República por su participación en actos contrarios al régimen democrático y constitucional.

e. Por la quinta substituye ambos números del artículo 50, norma que se refiere a las atribuciones exclusivas del Congreso.

e-1. substituye el N° 1 con las siguientes diferencias principales:

i. los tratados deberán aprobarse en ambas Cámaras observando los quórum que establece la Constitución en atención a la naturaleza de la materia que tratan. (disposiciones interpretativas de normas constitucionales, con rango orgánico constitucional o de quórum calificado o leyes simples)

ii. se establece la obligación del Jefe del Estado de informar al Congreso sobre el contenido y alcances del tratado, como de las reservas que haya formulado o pretenda formular.

iii. se faculta al Congreso para sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas de un tratado, siempre que ello fuere procedente de acuerdo al mismo tratado o a las normas generales del derecho internacional.

iiii. se establece que las disposiciones de un tratado sólo podrán modificarse, derogarse o suspenderse en la forma prevista en el tratado o de acuerdo a las normas generales del derecho internacional.

iiiii. se señala como facultad exclusiva del Presidente de la República la iniciativa para denunciar un tratado o retirarse de él, debiendo escuchar la opinión del Senado. Si se tratare de un tratado que fue aprobado por el Congreso, deberá informar de ello dentro de 15 días. Asimismo, para el retiro de una reserva que fue considerada durante la tramitación en el Congreso, se requerirá un pronunciamiento de éste para lo que contará con un plazo de treinta días.

e-2. se substituye el N° 2 para referir el pronunciamiento del Congreso respecto de todos los casos que la reforma establece en materia de estados de excepción y no sólo del estado de sitio.

f. Por la sexta substituye el artículo 51, norma que dispone la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año, estableciendo

- que el Congreso regulará su organización y funcionamiento según lo disponga su ley orgánica constitucional, suprimiendo de tal modo la división entre legislatura ordinaria y extraordinaria.
- g. Por la séptima reemplaza el artículo 52, que trata de la facultad del Presidente de la República para convocar a legislatura extraordinaria, remitiendo el funcionamiento del Congreso a su ley orgánica constitucional, con el mismo fin señalado en la letra anterior.
 - h. Por la octava introduce cuatro modificaciones al artículo 54, el que trata de las inhabilidades para ser parlamentario. De estas modificaciones dos son puramente formales y de redacción.
 - h-1. adiciona el N° 2) para establecer la inhabilidad de los subsecretarios.
 - h-2 agrega un número nuevo, que pasa a ser 10, para inhabilitar a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, al General Director de Carabineros, al Director Nacional de Investigaciones y a los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública.
 - i. Por la novena reemplaza el inciso tercero del artículo 55, que se refiere a la cesación en un cargo incompatible del parlamentario desde el momento de su proclamación por el Tribunal Calificador, para suprimir la parte final referente a los senadores institucionales.
 - j. Por la décima substituye el inciso primero del artículo 56, que se refiere a las incompatibilidades que afectan a un parlamentario para ocupar un cargo retribuido con fondos públicos, para suprimir la referencia a la situación de los senadores institucionales.
 - k. Por la undécima agrega un inciso final al artículo 57 para permitir a los senadores y diputados renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlo y así lo declare el Tribunal Constitucional.
 - l. Por la duodécima, modifica el inciso segundo del artículo 58, que se refiere a las inviolabilidades parlamentarias, para suprimir las referencias a la situación de los senadores institucionales y para fijar la inviolabilidad desde el momento de la proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones
 - m. Por la décimo tercera agrega un nuevo inciso quinto al artículo 61, que se refiere a la facultad del Jefe del Estado para pedir al Congreso la delegación de facultades extraordinarias que le permiten dictar decretos con fuerza de ley, para autorizarlo, sin necesidad de tal petición, para fijar los textos refundidos, coordinados y sistematizados de las leyes cuando ello parezca conveniente para su mejor ejecución.
 - n. Por la décimo cuarta modifica el inciso primero del artículo 72, que se refiere a los trámites finales de la formación de una ley, para eliminar la referencia a la legislatura ordinaria y extraordinaria.

Capítulo VI. Poder Judicial.

Modifica los artículos 75 y 79 y deroga el artículo 80.

- a. Por la primera modifica el inciso segundo del artículo 75 para aumentar el número de ministros de la Corte Suprema de 21 a 24.
- b. Por la segunda introduce dos modificaciones al artículo 79, para:
 - b-1. modificar el inciso primero para someter a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, a los tribunales militares de tiempos de guerra.
 - b-2. suprimir el inciso final para quitar de la competencia de la Corte Suprema el conocimiento de las contiendas de competencia entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales de justicia, que no corresponda conocer al Senado.

- c. deroga el artículo 80 para quitar a la Corte Suprema la competencia para conocer del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, competencia que se entrega al Tribunal Constitucional.

Capítulo VI-A. Ministerio Público.

Modifica únicamente el artículo 80 G, disposición que se refiere a la remoción del Fiscal Nacional y de los fiscales regionales, rebajando la votación que requiere la Corte Suprema para acordar su remoción, de los 4/7 de sus miembros en ejercicio, a la mayoría de tales miembros.

Capítulo VII. Tribunal Constitucional.

Modifica los artículos 81, 82 y 83.

- a. Por la primera substituye el artículo 81, que se refiere a la integración del Tribunal Constitucional, con las siguientes diferencias principales:
- a-1. modifica el encabezamiento del inciso primero para elevar de siete a nueve el número de miembros del Tribunal.
 - a-2. substituye la letra a) de este inciso para establecer que los ministros de la Corte Suprema que lo integran deberán ser elegidos en sesión especialmente convocada al efecto, durarán tres años en el cargo, pudiendo ser reelegidos. Durante su cometido, cesarán temporalmente en sus funciones en la Corte Suprema.
 - a-3. modifica la letra b) para elevar de uno a tres el número de abogados designados por el Presidente de la República.
 - a-4. substituye la letra c) para suprimir los nombramientos efectuados por el Consejo de Seguridad Nacional y elevar de uno a tres los abogados designados por el Senado. Asimismo, eleva el quórum de votación del Senado necesario para elegirlos, de mayoría absoluta a 2/3 de los miembros en ejercicio, elección que deberá efectuarse en sesión especialmente convocada al efecto.
 - a-5. Modifica el inciso segundo para aumentar el período de duración de los abogados designados por el Presidente y por el Senado, de ocho a nueve años.
 - a-6. permite al Tribunal funcionar en pleno o dividido en dos salas. En el primer caso, eleva el quórum para sesionar de 5 a 7 miembros y, en el segundo, fija un quórum mínimo de 5.
 - a-7. los acuerdos se toman por simple mayoría, salvo que se establezca una votación diferente.
 - a-8. dispone que la ley orgánica constitucional respectiva establecerá la forma en que el Tribunal designará tres abogados integrantes que durarán tres años en el cargo.
- b. Por la segunda reemplaza el artículo 82, norma que fija las atribuciones del Tribunal, para:
- b-1. extender el control de constitucionalidad a las normas de un tratado internacional que versen sobre materias propias de ley orgánica constitucional y a los autoacordados dictados por la Corte Supremas, las Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones que versen sobre cuestiones constitucionales o propias de ley orgánica constitucional.
 - b-2. declarar la inaplicabilidad de todo precepto legal contrario a la Constitución, tanto por motivos de forma como de fondo y que corresponda aplicar en la decisión de cualquier cuestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial. El Tribunal conocerá sobre la materia en sala, resolverá por simple mayoría y su resolución sólo surtirá efectos respecto de los

casos particulares en que se interponga la acción de inaplicabilidad. Una vez dictados tres fallos uniformes, el Tribunal podrá, de oficio o a petición de parte, declarar por los 2/3 de sus miembros, la inconstitucionalidad del precepto respectivo con efectos generales.

b-3. calificar la inhabilidad invocada por un parlamentario, relativa a la pérdida de requisitos de elegibilidad o al hecho de haber incurrido en alguna causal de inhabilidad, y pronunciarse sobre la renuncia al cargo.

b-4. fijar un procedimiento para conocer el requerimiento en contra de un tratado internacional.

c. por la tercera substituye el artículo 83, con diferencias que son la consecuencia de las modificaciones introducidas al artículo 82, es decir, agrega que los autoacordados declarados inconstitucionales no podrán convertirse en tales; en el caso de la declaración de inconstitucionalidad recaída en todo o parte de una ley o decreto con fuerza de ley tomados de razón por la Contraloría General de la República, dispone que la sentencia respectiva deberá publicarse en el Diario Oficial dentro de los tres días siguientes a su dictación, entendiéndose derogada la norma desde dicha publicación.

Capítulo IX. Contraloría General de la República.

Modifica solamente el artículo 87 para substituir su inciso final, exigiendo para ocupar el cargo de Contralor tener, a lo menos, 10 años de título de abogado, haber cumplido 40 años de edad y poseer las calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. La duración en el cargo será de 10 años, no pudiendo ser designado para el período siguiente.

10) Capítulo X. Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública.

Se modifican los artículos 90 y 93.

a. Por la primera modificación se substituye el artículo 90 para:

a-1. establecer que sólo el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea dependerán del Ministerio de Defensa Nacional.

a-2. suprimir el carácter de garantes exclusivos del orden institucional de las Fuerzas Armadas, el que ahora corresponderá a todos los órganos del Estado.

a-3. disponer que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependerán del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

b. Por la segunda substituye el inciso segundo del artículo 93 para permitir al Jefe del Estado llamar a retiro a los Comandantes en Jefe institucionales y al General Director de Carabineros, antes del término de su respectivo período, lo que deberá hacer mediante decreto fundado e informado previamente al Senado.

Capítulo XI. Consejo de Seguridad Nacional.

Se modifican los artículos 95 y 96.

a) Por la primera modificación, se substituye el artículo 95 para:

a-1. Dar al Consejo el carácter de órgano asesor del Jefe del Estado en materia de seguridad nacional, sin que pueda adoptar acuerdos al respecto.

a-2. Establecer que, por disposición del Presidente de la República, podrán participar en sus sesiones los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país.

b. Por la segunda substituye el artículo 96 para:

b-1. disponer que se reunirá cuando lo convoque el Presidente de la República, por si o a petición fundada del Presidente del Senado o del Presidente de la Corte Suprema.

b-2. establecer que sólo podrá adoptar acuerdos para dictar su propio reglamento; que las actas de sus sesiones serán públicas, salvo acuerdo de la mayoría en contrario y en dichas sesiones cualquiera de sus integrantes podrá expresar opinión frente a un hecho, acto o materia que diga relación con las bases de la institucionalidad o la seguridad nacional.

12) Capítulo XIII. Gobierno y Administración Interior del Estado.

Se modifica sólo el artículo 99 para substituir su inciso segundo a fin de que la creación, supresión y denominación de las regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites y la fijación de las capitales de regiones y provincias sea materia de una ley orgánica constitucional. Su principal diferencia con el texto actual consiste, entonces, en que es posible crear nuevas regiones sin necesidad de reformar la Constitución.

13) Capítulo XIV. Reforma de la Constitución.

Se modifican los artículos 116 y 117.

a. Por la primera modificación, se substituye el inciso final del artículo 116, a fin de hacer aplicables a los proyectos de reforma constitucional, en forma supletoria a lo previsto en este Capítulo, las normas sobre formación de la ley, de acuerdo con los quórum establecidos para reformar la Constitución.

b. Por la segunda se modifica el artículo 117, para:

b-1. suprimir los dos primeros incisos y modificar el tercero para terminar con la sesión de Congreso Pleno para la aprobación de una reforma constitucional.

b-2. modificar los incisos cuarto y quinto para reemplazar el término “Congreso” por las palabras “ambas Cámaras” al tratar las insistencias parlamentarias en una reforma constitucional y el rechazo parcial de las observaciones por parte del Jefe del Estado.

14) Normas transitorias.

Se introducen ocho nuevas normas transitorias.

a. por la primera o cuadragésimo primera, se dispone que mientras no se creen los tribunales especiales encargados de conocer las reclamaciones sobre la conducta ética de los profesionales no colegiados, corresponderá conocer de ellas a los tribunales ordinarios.

b. por la segunda o cuadragésimo segunda, se establece que el mandato del Presidente de la República en ejercicio, será de seis años, no pudiendo ser reelegido para el período siguiente.

c. por la tercera o cuadragésima tercera, se dispone que el Senado estará integrado únicamente por senadores electos, fijándose como término del período de los actuales Senadores designados y vitalicios el 10 de marzo de 2006, y se establece como quórum de votación para las modificaciones que se introduzcan a la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, en lo relativo al número de Senadores y de circunscripciones senatoriales y al sistema electoral, el de las 3/5 partes de los Senadores y Diputados en ejercicio.

d. por la cuarta o cuadragésimo cuarta, se establece que lo dispuesto en relación a la provisión de cargos parlamentarios vacantes, comenzará a regir a partir de las próximas elecciones parlamentarias, pero los diputados y senadores en actual ejercicio, pertenecientes a partidos políticos o independientes que postularon en lista con partidos políticos, deberán señalar, dentro de los treinta días de entrada en vigencia de esta reforma constitucional, el partido que propondrá a la persona para proveer sus cargos en caso de vacancia.

e. por la quinta o cuadragésimo quinta, se fijan las normas para los primeros nombramientos de los Ministros del Tribunal Constitucional, que deban hacerse con posterioridad a la entrada en vigencia de esta reforma constitucional.

- f. por la sexta o cuadragésimo sexta, se establece que los tratados internacionales aprobados por el Congreso antes de la vigencia de esta reforma y que traten materias propias de ley orgánica constitucional o de quórum calificado, se entenderá que cumplen con los requisitos de quórum de aprobación para las disposiciones de esa naturaleza.

Se dispone que las contiendas de competencia trabadas ante la Corte Suprema antes de la entrada en vigor de las modificaciones al Capítulo VII, sobre Tribunal Constitucional, seguirán siendo de conocimiento y resolución de esa Corte, hasta su término.

Se dispone que los procesos sobre recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, iniciados o que se iniciaren antes de la entrada en vigencia de las reformas al Capítulo VII, sobre Tribunal Constitucional, seguirán siendo de conocimiento y resolución de la Corte Suprema, hasta su término.

- g. por la séptima o cuadragésimo séptima, se dispone que las reformas al Capítulo VII, sobre Tribunal Constitucional, entrarán en vigor seis meses después de la publicación de esta reforma constitucional.
- h. por la octava o vigésimo octava, se establece que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública seguirán dependiendo del Ministerio de Defensa Nacional hasta que se dicte la ley que cree el Ministerio encargado exclusivamente de la Seguridad Pública.

DISCUSIÓN DEL PROYECTO

A. Discusión en general.

Durante la discusión en general del proyecto, la Comisión recibió las opiniones del entonces Vicepresidente de la República, señor José Miguel Insulza Salinas quien señaló que en agosto de 2002 había concurrido a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado a proponer un debate, pensando no en una reforma constitucional más, sino una destinada a terminar con el período de transición. Considerando los veinte años entonces transcurridos desde la vigencia de la Constitución de 1980, se debía tratar de poner fin a las divergencias constitucionales producidas en la última década y ver forma de alcanzar en torno a ellas, acuerdos de fondo.

A su juicio, debería tratarse de una reforma con características específicas, encaminada a reemplazar el núcleo de la filosofía del constituyente de 1980, substituyendo la idea de la democracia protegida por la de la democracia constitucional. Es decir, democracia en cuanto fundada en un régimen político de gobierno de las mayorías, y constitucional en cuanto asentada en el principio de la protección de las minorías y de la defensa de los derechos fundamentales de todos, sin exclusiones.

Agregó que los elementos de la democracia protegida que era necesario modificar, eran, fundamentalmente, la tutela militar, la composición no integralmente democrática del Senado y la existencia de un sistema electoral que debilitaba la participación ciudadana.

El primer elemento, la tutela militar, estaba representado por la existencia de Fuerzas Armadas con una relativa autonomía, gozando sus Comandantes en Jefe de inamovilidad y teniendo dichas instituciones el carácter de exclusivos garantes de la institucionalidad, a lo que había que agregar un Consejo de Seguridad Nacional cuyas opiniones podían llegar a prevalecer sobre las de todos los poderes democráticos, constituyendo todo ello un poder de seguridad similar a un cuarto poder del Estado. Esta situación aparecía superada por la reforma en cuanto el Presidente de la República, como Jefe del Estado, podría remover, con ciertas formalidades, a los Comandantes en Jefe y el Consejo de Seguridad Nacional pasaría a desem-

peñar un rol puramente consultivo. Además, el rol de garantes de la institucionalidad correspondería a todos los órganos del Estado y no sólo a las Fuerzas Armadas.

En cuanto al segundo elemento, es decir, la integración no totalmente democrática del Senado, se subsanaba tomando como base que la democracia se funda en el voto y en el respaldo ciudadano y, en consecuencia, la totalidad de los parlamentarios serían electos, ganando así en legitimidad las decisiones del Congreso.

Por último, en lo que se refiere al sistema electoral, se habría dado un paso esencial aunque no definitivo, por cuanto su modificación pasaría a ser resorte del legislador, incluyéndose la creación de regiones y la modificación de los límites regionales en un verdadero paquete legislativo que el Congreso deberá adoptar para reformular la integración del Senado, la representación política regional y la participación de otros sectores de opinión en la vida política.

Agregó que tratándose de una reforma substancial, el Senado había ido más lejos que la sola substitución de la filosofía autoritaria y había avanzado en centrar la defensa de la Constitución no en órganos político - militares como el Consejo de Seguridad Nacional, sino que en el Tribunal Constitucional, órgano que, como intérprete supremo de la Carta Política, reafirmaría la supremacía constitucional y se constituiría en garante de los derechos de las minorías y de todos en general.

Añadió que se buscaba perfeccionar la democracia y la calidad de la política, señalando que se analizaba la fiscalización parlamentaria hecha en el seno de la Cámara, como una forma de reafirmar la democracia y controlar los actos del Gobierno, buscándose avanzar en un diálogo constructivo entre Ejecutivo y Legislativo, más allá de la separación de poderes, permitiendo indagar acerca de las políticas públicas, ya sea por medio del sistema de comparecencia de los ministros o de las solicitudes de información.

Asimismo, se buscaba racionalizar la política haciendo coincidir las elecciones de Presidente de la República con la de parlamentarios y acortando de 6 a 4 años el período del primero, con lo que estimaba se ganaba en gobernabilidad y en conducción política institucional y no personalista, además de evitar el problema que deben afrontar gobiernos en crisis o con problemas de gestión, que sólo cuentan con el apoyo de minorías políticas ocasionales.

Sostuvo que siguiendo las profundas transformaciones llevadas adelante en los últimos años, se había incluido en las bases de la institucionalidad, el principio de probidad, transparencia y publicidad de los actos del Estado, como también se habían buscado consensos para la convivencia en la vida republicana, no sólo en situaciones de normalidad, sino también en las de conflicto. A este respecto, remarcó que nunca en los gobiernos de la Concertación se había dictado un estado de excepción constitucional, los que requerían una modificación integral, señalando que los que se establecían tenían la marca del cuño democrático y se ceñían a los criterios del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Asimismo, en materia de nacionalidad, se suprimían odiosas discriminaciones que le permitían afirmar que luego de estas reformas habría más chilenos, por cuanto se suprimía el requisito del avecindamiento como puerta de entrada a la obtención de la nacionalidad, circunstancia que solucionaba el problema de cientos de hijos de chilenos exiliados, no obstante lo cual se mantenía dicho régimen respecto de la adquisición de los derechos ciudadanos, por constituir él un vínculo básico con el país que habilita para poder determinar, libre e informadamente, a las autoridades de elección popular.

Finalmente, como una forma de equilibrio a favor de quienes tienen menos peso político y social, se entregaba a los colegios profesionales el deber de cautelar el deber ético de sus

asociados , como también, en defensa del medio ambiente, se facultaba la interposición del recurso de protección.

Por último, señaló que quedaban pendientes muchas otras interrogantes que podrían satisfacerse con nuevas reformas, pero que, en todo caso, se trataba de un paso esencial que demostraba lo mucho que se había avanzado desde el punto de partida.

El Diputado señor Luksic señaló que las reformas constituían un gran avance en la consolidación de la democracia, pero consideraba que en materia de participación ciudadana le parecían un tanto mezquinas como también que quedaba pendiente la reforma del sistema electoral.

Agregó que le preocupaba el fortalecimiento del rol del Presidente de la República como también el de las atribuciones del Senado en relación a las de la Cámara, pareciéndole que la exclusividad del primero en materia de nombramientos era excesiva.

Echó de menos alguna regulación nueva sobre el uso de las urgencias y la iniciativa en materia de ley y estimó demasiado el poder que se entregaba al Tribunal Constitucional el cual podía entrometerse en dos ocasiones en las facultades del Poder Legislativo en materia de formación de una ley, es decir, al momento de la tramitación y luego, al ser despachada. Creía necesario un instrumento que garantizara en forma substancial los derechos fundamentales como sería el recurso de amparo extraordinario.

El Diputado señor Pérez Lobos concordó con el proyecto por estimar que las proposiciones que siempre fueron sostenidas por su conglomerado político, fueron bien abordados por el Senado, aun cuando estimó necesario fortalecer la función fiscalizadora de la Cámara para establecer mayores grados de equilibrio con el Senado.

El Diputado señor Burgos estimó necesario mejorar el proyecto, en especial para colocar a la Cámara en un nivel más razonable frente al Senado, señalando que una forma de nivelación podría ser equiparar la duración de los períodos parlamentarios en ambas Cámaras.

Expresó no estar muy de acuerdo con el tema de la dependencia de Carabineros e Investigaciones como también que creía necesario introducir algunas modificaciones en lo relativo al Tribunal Constitucional..

El Diputado señor Saffirio se manifestó favorablemente respecto de las reformas en cuanto le parecía importante desarmar el carácter autoritario de la Constitución, pero en estos últimos quince años habían surgido nuevos temas que la reforma no abordaba. Así sucedía con el sistema electoral, el que no sólo afectaría el prestigio de la clase política sino que provocaría una petrificación en los cuadros dirigentes, de lo que no podría desprenderse nada positivo.

A su juicio, debería avanzarse en la profundización de una democracia a nivel territorial y del sistema político. Para ello creía que no deberían haber cargos que duraran más de cinco años ya que tiempos mayores hacían perder representatividad a nivel de circunscripciones.

El Diputado señor Ceroni apoyó las reformas pero creía que no se avanzaba lo suficiente en materia de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados y, especialmente, en algo que ha sido muy recurrente en las peticiones formuladas al Gobierno como es la regionalización.

Cerrado finalmente el debate, la Comisión procedió a aprobar la idea de legislar por unanimidad (participaron en la votación los Diputados señora Guzmán y los señores Bustos, Burgos, Ceroni, Luksic, Monckeberg, Paya, y Saffirio), acordando, con el objeto de facilitar un conocimiento más profundo por parte de los integrantes de la Corporación, que permitiera un mejor examen de las reformas, proponer a la Sala solamente la consideración en general

del proyecto, para luego proceder a analizar en detalle, en la Comisión, las indicaciones que se formularan.

-0-

De conformidad al acuerdo anterior, esta Comisión propone a la Corporación la aprobación en general del proyecto propuesto por el Senado, sobre la base del siguiente texto:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1. Sustitúyese el artículo 3.º, por el siguiente:

“Artículo 3.º El Estado de Chile es unitario.

La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán la regionalización del país y el desarrollo equitativo entre las regiones, provincias y comunas en que se divide el territorio nacional.”.

2. Agrégase, en el inciso primero del artículo 6.º, antes del punto final (.), la frase “,y garantizar el orden institucional de la República”.

3. Incorpórase el siguiente artículo 8.º, nuevo:

“Artículo 8.º El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.

Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, la ley podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando se afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”.

4. Modifícase el artículo 10, de la siguiente forma:

a) Elimínase, en el número 2.º, la frase “quienes se considerarán para todos los efectos como nacidos en el territorio chileno” y la coma (,) que la precede;

b) Sustitúyese el número 3.º, por el siguiente:

“3.º Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero;”, y

c) Reemplázase el párrafo primero del número 4.º, por el siguiente:

“4.º Los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalización en conformidad a la ley.”.

5. Introdúcense las siguientes enmiendas al artículo 11:

a) Sustitúyese el número 1.º, por el siguiente:

“1.º Por renuncia voluntaria manifestada ante autoridad competente. Esta renuncia sólo producirá efectos si la persona, previamente, se ha nacionalizado en país extranjero;”, y

b) Derógase el número 3.º.

6. Agrégase, al artículo 13, el siguiente inciso tercero, nuevo:

“Tratándose de los chilenos a que se refieren los números 3.º y 5.º del artículo 10, el ejercicio de los derechos que les confiere la ciudadanía estará sujeto a que hubieren estado vecindados en Chile por más de un año.”.

7. Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 17:

a) Agrégase, en el número 3.º, a continuación de la expresión “terrorista”, la frase “y los relativos al tráfico de estupefacientes y que hubieren merecido, además, pena aflictiva”, y

b) Reemplázase el inciso segundo, por el siguiente:

“Los que hubieren perdido la ciudadanía por la causal indicada en el número 2.º, la recuperarán en conformidad a la ley, una vez extinguida su responsabilidad penal. Los que la hubieren perdido por las causales previstas en el número 3.º podrán solicitar su rehabilitación al Senado una vez cumplida la condena.”.

8. Derógase el párrafo segundo del número 4.º del artículo 19.

9. Agréganse, al final del párrafo cuarto del número 16.º del artículo 19, las siguientes oraciones: “Los colegios profesionales constituidos en conformidad a la ley y que digan relación a tales profesiones, estarán facultados para conocer de las reclamaciones que se interpongan sobre la conducta ética de sus miembros. Contra sus resoluciones podrá apelarse ante la Corte de Apelaciones respectiva. Los profesionales no asociados serán juzgados por los tribunales especiales establecidos en la ley.”.

10. Reemplázase, en el inciso segundo del artículo 20, la expresión “acto arbitrario e ilegal” por “acto u omisión ilegal”.

11. Sustitúyese el inciso final del artículo 24, por el siguiente:

“El 21 de mayo de cada año, el Presidente de la República dará cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación ante el Congreso Pleno.”.

12. Modifícase el artículo 25, de la siguiente manera:

a) En el inciso primero, reemplázase la frase “haber nacido en el territorio de Chile” por “tener la nacionalidad chilena de acuerdo a lo dispuesto en los números 1.º, 2.º y 3.º del artículo 10”, y

b) En el inciso segundo, reemplázase el vocablo “seis” por “cuatro”.

13. Modifícase el artículo 26, en los siguientes términos:

a) Reemplázase la segunda oración del inciso primero, por la siguiente: “La elección se efectuará conjuntamente con la de parlamentarios, en la forma que determine la ley orgánica constitucional, noventa días antes de aquél en que deba cesar en el cargo el que esté en funciones.”, y

b) Agréganse los siguientes incisos cuarto y quinto, nuevos:

“En caso de muerte de uno o de ambos candidatos a que se refiere el inciso segundo, el Presidente de la República convocará a una nueva elección dentro del plazo de treinta días, contado desde la fecha del deceso. La elección se celebrará el domingo más cercano al nonagésimo día posterior a la convocatoria.

Si expirase el mandato del Presidente de la República en ejercicio antes de la fecha de asunción del Presidente que se elija en conformidad al inciso anterior, se aplicará, en lo pertinente, la norma contenida en el inciso primero del artículo 28.”.

14. Sustitúyese el artículo 29, por el siguiente:

“Artículo 29. Si por impedimento temporal, sea por enfermedad, ausencia del territorio u otro grave motivo, el Presidente de la República no pudiere ejercer su cargo, le subrogará, con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal. A falta de éste, la subrogación corresponderá al Ministro titular que siga en ese orden de precedencia y, a falta de todos ellos, le subrogarán sucesivamente el Presidente del Senado, el Presidente de la Corte Suprema y el Presidente de la Cámara de Diputados.

En caso de vacancia del cargo de Presidente de la República, se producirá la subrogación como en las situaciones del inciso anterior, y se procederá a elegir sucesor en conformidad a las reglas de los incisos siguientes.

Si la vacancia se produjere faltando menos de dos años para la próxima elección presidencial, el Presidente será elegido por el Congreso Pleno por la mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio. La elección por el Congreso será hecha dentro de los diez días siguientes a la fecha de la vacancia y el elegido asumirá su cargo dentro de los treinta días siguientes.

Si la vacancia se produjere faltando dos años o más para la próxima elección presidencial, el Vicepresidente, dentro de los diez primeros días de su mandato, convocará a los ciudadanos a elección presidencial para el sexagésimo día después de la convocatoria. El Presidente que resulte elegido asumirá su cargo el décimo día después de su proclamación.

El Presidente elegido conforme a alguno de los incisos precedentes durará en el cargo hasta completar el período que restaba a quien se reemplace y no podrá postular como candidato a la elección presidencial siguiente.”

15. Suprímese, el inciso cuarto del artículo 30, pasando los actuales incisos quinto y sexto a ser incisos cuarto y quinto, respectivamente.

16. Modifícase el artículo 32, en la siguiente forma:

a) Reemplázase su número 2.º, por el siguiente:

“2.º Pedir, indicando los motivos, que se cite a sesión a cualquiera de las ramas del Congreso Nacional. En tal caso, la sesión deberá celebrarse a la brevedad posible;”, y

b) Derógase su número 6.º.

17. Agrégase, al artículo 37, el siguiente inciso segundo, nuevo:

“Sin perjuicio de lo anterior, los Ministros deberán concurrir personalmente a las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos que, perteneciendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes Secretarías de Estado, acuerden tratar.”

18. Sustitúyense los artículos 39, 40 y 41, por los siguientes:

“Artículo 39. El ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución asegura a todas las personas sólo puede ser afectado bajo las siguientes situaciones de excepción: guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública, cuando afecten gravemente el normal desenvolvimiento de las instituciones del Estado.

Artículo 40. El estado de asamblea, en caso de guerra exterior, y el estado de sitio, en caso de guerra interna o grave conmoción interior, lo declarará el Presidente de la República, con acuerdo del Congreso Nacional. La declaración deberá determinar las zonas afectadas por el estado de excepción correspondiente.

El Congreso Nacional, dentro del plazo de cinco días contado desde la fecha en que el Presidente de la República someta la declaración de estado de asamblea o de sitio a su consideración, deberá pronunciarse aceptando o rechazando la proposición, sin que pueda introducirle modificaciones. Si el Congreso no se pronunciara dentro de dicho plazo, se entenderá que aprueba la proposición del Presidente.

Sin embargo, el Presidente de la República podrá aplicar el estado de asamblea o de sitio de inmediato mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración, pero en este último estado sólo podrá restringir el ejercicio del derecho de reunión. Las medidas que adopte el Presidente de la República en tanto no se reúna el Congreso Nacional, podrán ser objeto de revisión por los tribunales de justicia, sin que sea aplicable, entre tanto, lo dispuesto en el artículo 41 D.

La declaración de estado de sitio sólo podrá hacerse por un plazo de quince días, sin perjuicio de que el Presidente de la República solicite su prórroga. El estado de asamblea man-

tendrá su vigencia por el tiempo que se extienda la situación de guerra exterior, salvo que el Presidente de la República disponga su suspensión con anterioridad.

Artículo 41. El estado de catástrofe, en caso de calamidad pública, lo declarará el Presidente de la República, determinando la zona afectada por la misma.

El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de catástrofe. El Congreso Nacional podrá dejar sin efecto la declaración transcurridos ciento ochenta días desde ésta si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta. Con todo, el Presidente de la República sólo podrá declarar el estado de catástrofe por un período superior a un año con acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 40.

Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.

Artículo 41 A. El estado de emergencia, en caso de grave alteración del orden público o de grave daño para la seguridad de la Nación, lo declarará el Presidente de la República, determinando las zonas afectadas por dichas circunstancias. El estado de emergencia no podrá extenderse por más de quince días, sin perjuicio de que el Presidente de la República pueda prorrogarlo por igual período. Sin embargo, para sucesivas prórrogas, el Presidente requerirá siempre del acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 40.

Declarado el estado de emergencia, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.

El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de emergencia.

Artículo 41 B. Por la declaración del estado de asamblea, el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión y la libertad de trabajo. Podrá, también, restringir el ejercicio del derecho de asociación, interceptar, abrir o registrar documentos y toda clase de comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

Por la declaración de estado de sitio, el Presidente de la República podrá restringir la libertad de locomoción y arrestar a las personas en sus propias moradas o en lugares que la ley determine y que no sean cárceles ni estén destinados a la detención o prisión de reos comunes. Podrá, además, suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión.

Por la declaración del estado de catástrofe, el Presidente de la República podrá restringir las libertades de locomoción y de reunión. Podrá, asimismo, disponer requisiciones de bienes, establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada.

Por la declaración del estado de emergencia, el Presidente de la República podrá restringir las libertades de locomoción y de reunión.

Artículo 41 C. Una ley orgánica constitucional regulará los estados de excepción, así como su declaración y la aplicación de las medidas legales y administrativas que procediera

adoptar bajo aquéllos. Dicha ley contemplará lo estrictamente necesario para el pronto restablecimiento de la normalidad constitucional y no podrá afectar las competencias y el funcionamiento de los órganos constitucionales ni los derechos e inmunidades de sus respectivos titulares.

Las medidas que se adopten durante los estados de excepción no podrán, bajo ninguna circunstancia, prolongarse más allá de la vigencia de los mismos.

Artículo 41 D. Los tribunales de justicia no podrán calificar los fundamentos ni las circunstancias de hecho invocados por la autoridad para decretar los estados de excepción, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 39. No obstante, respecto de las medidas particulares que afecten derechos constitucionales, siempre existirá la garantía de recurrir ante las autoridades judiciales a través de los recursos que corresponda.

Las requisiciones que se practiquen darán lugar a indemnizaciones en conformidad a la ley. También darán derecho a indemnización las limitaciones que se impongan al derecho de propiedad cuando importen privación de alguno de sus atributos o facultades esenciales y con ello se cause daño.”.

19. Reemplázase el artículo 45, por el siguiente:

“Artículo 45. El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de Senadores y la forma de su elección.

Los Senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y de la Región Metropolitana.”.

20. Introdúcense las siguientes enmiendas al artículo 47:

- a) Reemplázase, en el inciso segundo, la frase “de los senadores que corresponda elegir por votación directa” por “de senadores”, y
- b) Sustitúyense los incisos tercero y cuarto, por los siguientes cinco incisos, manteniéndose su inciso final:

“Las vacantes de diputados y las de senadores se proveerán por el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido.

Los parlamentarios elegidos como independientes no serán reemplazados.

Los parlamentarios elegidos como independientes que hubieren postulado integrando lista en conjunto con uno o más partidos políticos, serán reemplazados por el ciudadano que señale el partido indicado por el respectivo parlamentario al momento de presentar su declaración de candidatura.

El reemplazante deberá reunir los requisitos para ser elegido diputado o senador, según el caso.

El nuevo diputado o senador ejercerá sus funciones por el término que faltaba a quien originó la vacante.”.

21. Sustitúyese el número 1) del artículo 48, por el siguiente:

“1) Fiscalizar los actos del Gobierno. Para ejercer esta atribución la Cámara puede:

- a) Adoptar acuerdos o sugerir observaciones, con el voto de la mayoría de los diputados presentes, los que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, quien deberá dar respuesta por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días.

Sin perjuicio de lo anterior, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno. El

Presidente de la República contestará por intermedio del Ministro de Estado que corresponda, dentro del mismo plazo señalado en el párrafo anterior.

En ningún caso los acuerdos, observaciones o solicitudes de antecedentes afectarán la responsabilidad política de los Ministros de Estado;

- b) Citar a un Ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Con todo, un mismo Ministro no podrá ser citado para este efecto más de tres veces dentro de un año calendario, sin previo acuerdo de los dos tercios de los diputados en ejercicio.

La asistencia del Ministro será obligatoria y deberá responder a las preguntas y consultas que motiven su citación, y

- c) Crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno.

Las comisiones investigadoras, a petición de un tercio de sus miembros, podrán despachar citaciones y solicitar antecedentes. Los Ministros de Estado, los demás funcionarios de la Administración y el personal de las empresas del Estado o de aquéllas en que éste tenga participación mayoritaria, que sean citados por estas comisiones, estarán obligados a comparecer y a suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten.

No obstante, los Ministros de Estado no podrán ser citados más de tres veces, sin previo acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión.

La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional regulará el funcionamiento y las atribuciones de las comisiones investigadoras y la forma de proteger los derechos de las personas citadas o mencionadas en ellas.

La investigación de la comisión tendrá carácter reservado. Sus conclusiones darán cuenta de las posiciones de mayoría y de minoría y serán sometidas a consideración de la Sala.

Un tercio de los diputados en ejercicio podrá pedir que las conclusiones de la comisión, el debate y los acuerdos de la Sala sean puestos en conocimiento del Gobierno, de los órganos o servicios afectados, de los Tribunales de Justicia, de la Contraloría General de la República y del Consejo de Defensa del Estado, para que ellos adopten las medidas pertinentes y ejerzan las acciones que correspondan en conformidad a la legislación vigente.”

22. Introdúcense las siguientes enmiendas al artículo 49:

- a) Sustitúyese, en el número 4), la referencia al “número 2.” por otra al “número 3.”, y
b) Sustitúyese, en el número 8), la referencia al “N.º 8.” por otra al “N.º 9.”.

23. Reemplázanse los números 1) y 2) del artículo 50, por los siguientes:

“1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado requerirá, en cada Cámara, de los quórum que corresponda, en conformidad al artículo 63, y se someterá, en lo pertinente, a los trámites de una ley.

El Presidente de la República informará al Congreso sobre el contenido y el alcance del tratado, así como de las reservas que haya formulado o pretenda formularle, antes que éstas sean efectuadas.

El Congreso podrá sugerir la formulación de reservas y declaraciones interpretativas a un tratado internacional, en el curso del trámite de su aprobación, siempre que ellas procedan de conformidad a lo previsto en el propio tratado o en las normas generales de derecho internacional.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán de nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley. No requerirán de aprobación del Congreso los tratados celebrados por el Presidente de la República en el ejercicio de su potestad reglamentaria.

Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de Derecho Internacional.

Corresponde al Presidente de la República la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión del Senado, conforme al artículo 49, número 10). Una vez que la denuncia o el retiro produzca sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno.

En el caso de la denuncia o el retiro de un tratado que fue aprobado por el Congreso, el Presidente de la República deberá informar de ello a éste dentro de los quince días de efectuada la denuncia o el retiro.

El retiro de una reserva que haya formulado el Presidente de la República y que tuvo en consideración el Congreso Nacional al momento de aprobar un tratado, requerirá previo acuerdo de éste, de conformidad a lo establecido en la ley orgánica constitucional respectiva. El Congreso Nacional deberá pronunciarse dentro del plazo de treinta días contados desde la recepción del oficio en que se solicita el acuerdo pertinente. Si no se pronunciare dentro de este término, se tendrá por aprobado el retiro de la reserva.

De conformidad a lo establecido en la ley, deberá darse debida publicidad a hechos que digan relación con el tratado internacional, tales como su entrada en vigor, la formulación y retiro de reservas, las declaraciones interpretativas, las objeciones a una reserva y su retiro, la denuncia del tratado, el retiro, la suspensión, la terminación y la nulidad del mismo.

En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 61, y

2) Pronunciarse, cuando corresponda, respecto de los estados de excepción constitucional, en la forma prescrita por el inciso segundo del artículo 40.”.

24. Sustitúyese, el artículo 51, por el siguiente:

“Artículo 51. Una ley orgánica constitucional regulará la organización y funcionamiento del Congreso Nacional.”.

25. Reemplázase, el artículo 52, por el siguiente:

“Artículo 52. El Congreso Nacional se instalará e iniciará su período de sesiones en la forma que determine su ley orgánica constitucional.”.

26. Modifícase, el inciso primero del artículo 54, en los siguientes términos:

- a) En el número 2), reemplázase la conjunción “y” por una coma (,) e intercálase la expresión “y los subsecretarios” entre el término “concejales” y el punto y coma (;) que lo sigue;
- b) En el número 8), suprímese la conjunción “y” que aparece al final, reemplazando la coma (,) que la antecede por un punto y coma (;);
- c) En el número 9) reemplázase el punto final por la conjunción “y” antecedida de una coma (,), y
- d) Agrégase el siguiente número 10), nuevo:

“10) Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, el General Director de Carabineros, el Director de Investigaciones y los oficiales pertenecientes a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.”.

27. Reemplázase, el inciso tercero del artículo 55, por el siguiente:

“Por el solo hecho de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones, el diputado o senador cesará en el otro cargo, empleo o comisión incompatible que desempeñe.”.

28. Sustitúyese, el inciso primero del artículo 56, por el siguiente:

“Artículo 56. Ningún diputado o senador, desde el momento de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones puede ser nombrado para un empleo, función o comisión de los referidos en el artículo anterior.”.

29. Agrégase, al artículo 57, el siguiente inciso final, nuevo:

“Los diputados y senadores podrán renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos y así lo califique el Tribunal Constitucional.”.

30. Sustitúyese, en el inciso segundo del artículo 58, la frase “desde el día de su elección o designación, o desde el de su incorporación, según el caso” por “desde el momento de su proclamación por el Tribunal Calificador de Elecciones”.

31. Intercálase, en el artículo 61, el siguiente inciso quinto, nuevo, pasando los actuales incisos quinto y sexto, a ser incisos sexto y séptimo, respectivamente:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el Presidente de la República queda autorizado para fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las leyes cuando sea conveniente para su mejor ejecución. En ejercicio de esta facultad, podrá introducirle los cambios de forma que sean indispensables, sin alterar, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance.”.

32. Elimínanse, en el inciso primero del artículo 72, las palabras “ordinaria o extraordinaria”.

33. Reemplázase, en el inciso segundo del artículo 75, la expresión “veintiún” por “veinticuatro”.

34. Modifícase, el artículo 79, en los siguientes términos:

a) Elimínase, en su inciso primero, la frase “y los tribunales militares de tiempo de guerra”, reemplazando la coma (,) que sigue a la palabra “Elecciones”, por la conjunción copulativa “y”, y.

b) Elimínase su inciso final.

35. Derógase el artículo 80.

36. Reemplázase, en el inciso primero del artículo 80 G, la expresión “cuatro séptimos” por “la mayoría”.

37. Sustitúyese el artículo 81, por el siguiente:

“Artículo 81. Habrá un Tribunal Constitucional integrado por nueve miembros, designados en la siguiente forma:

a) Tres Ministros de la Corte Suprema, elegidos por ésta en una votación secreta que se celebrará en sesión especialmente convocada para tal efecto. Se desempeñarán exclusivamente en este Tribunal por tres años, pudiendo ser reelegidos por una vez. Los ministros elegidos cesarán temporalmente en el ejercicio de sus cargos en la Corte Suprema, los que reasumirán al término de su período como miembros del Tribunal Constitucional. Si dejaran de ser Ministros de la Corte Suprema por cualquier causa, cesarán definitivamente en sus funciones en el Tribunal Constitucional;

b) Tres abogados, designados por el Presidente de la República, y

c) Tres abogados, elegidos por el Senado, por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en votaciones sucesivas, en sesiones especialmente convocadas para tal efecto.

Las personas referidas en las letras b) y c) durarán nueve años en sus cargos, se renovarán por parcialidades cada tres años, deberán tener a lo menos quince años de título, haberse destacado en la actividad profesional, universitaria o pública, no podrán tener impedimento alguno que las inhabilite para desempeñar el cargo de juez, estarán sometidas a las normas de los artículos 55, 56 y 78, sus cargos serán incompatibles con el de diputado, senador o ministro del Tribunal Calificador de Elecciones y estarán sujetas a las prohibiciones que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

Los miembros del Tribunal Constitucional serán inamovibles. Con todo, les será aplicable la disposición del artículo 77, inciso segundo, en lo relativo a la edad.

En caso de que un miembro del Tribunal Constitucional cese en su cargo, se procederá a su reemplazo por quien corresponda de acuerdo con el inciso primero de este artículo y por el tiempo que falte hasta completar el período del reemplazado.

El Tribunal podrá funcionar en pleno o dividido en dos salas. En el primer caso el quórum para sesionar será de, a lo menos, siete miembros y en el segundo de, a lo menos, cinco. El Tribunal adoptará sus acuerdos por simple mayoría, salvo los casos en que se establezca una votación diferente y fallará con arreglo a derecho.

La ley orgánica constitucional determinará la forma en que el Tribunal designará tres abogados integrantes, que durarán tres años en sus cargos. Dicha ley regulará el estatuto aplicable a los abogados integrantes y fijará, además, la planta, las remuneraciones y lo concerniente al personal del Tribunal, así como a la organización y funcionamiento de éste.”.

38. Reemplázase el artículo 82, por el siguiente:

“Artículo 82. Son atribuciones del Tribunal Constitucional:

- 1° Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;
- 2° Ejercer el control de constitucionalidad de los auto acordados dictados por la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones y Tribunal Calificador de Elecciones, que versen sobre materias constitucionales o propias de ley orgánica constitucional;
- 3° Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso;
- 4° Resolver las cuestiones que se susciten sobre la constitucionalidad de un decreto con fuerza de ley;
- 5° Resolver las cuestiones que se susciten sobre constitucionalidad con relación a la convocatoria a un plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan al Tribunal Calificador de Elecciones;
- 6° Declarar la inaplicabilidad de todo precepto legal contrario a la Constitución, por motivo de forma o de fondo, que corresponda aplicar en la decisión de cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial. El Tribunal Constitucional conocerá estos asuntos en sala, la cual adoptará sus acuerdos por simple mayoría. La resolución que dicte sólo producirá efectos en los casos particulares en que se interponga la acción de inaplicabilidad. Ella podrá deducirse en cualquier estado de la gestión, pudiendo ordenar el Tribunal Constitucional la suspensión del procedimiento.

Después de tres fallos uniformes, el Tribunal Constitucional en pleno, de oficio o a petición de parte, por los dos tercios de sus miembros, declarará la inconstitucionalidad del precepto legal respectivo con efectos generales;

- 7° Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda o dicte un decreto inconstitucional;
- 8° Resolver sobre la constitucionalidad de un decreto o resolución del Presidente de la República que la Contraloría General de la República haya representado por estimarlo inconstitucional, cuando sea requerido por el Presidente en conformidad al artículo 88;
- 9° Declarar la inconstitucionalidad de las organizaciones y de los movimientos o partidos políticos, como asimismo la responsabilidad de las personas que hubieran tenido participación en los hechos que motivaron la declaración de inconstitucionalidad, en conformidad a lo dispuesto en los párrafos sexto, séptimo y octavo del número 15.º del artículo 19 de esta Constitución. Sin embargo, si la persona afectada fuera el Presidente de la República o el Presidente electo, la referida declaración requerirá, además, el acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio;
- 10° Informar al Senado en los casos a que se refiere el artículo 49 número 7) de esta Constitución;
- 11° Resolver sobre las inhabilidades constitucionales o legales que afecten a una persona para ser designada Ministro de Estado, permanecer en dicho cargo o desempeñar simultáneamente otras funciones;
- 12° Pronunciarse sobre las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación en el cargo de los parlamentarios;
- 13° Calificar la inhabilidad invocada por un parlamentario en los términos del inciso final del artículo 57 y pronunciarse sobre su renuncia al cargo, y
- 14° Resolver sobre la constitucionalidad de los decretos supremos dictados en el ejercicio de la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República, cuando ellos se refieran a materias que pudieran estar reservadas a la ley por mandato del artículo 60.

En el caso del número 1.º, la Cámara de origen enviará al Tribunal Constitucional el proyecto respectivo dentro de los cinco días siguientes a aquél en que quede totalmente tramitado por el Congreso.

En el caso del número 2.º, la Corte Suprema, las Cortes de Apelaciones y el Tribunal Calificador de Elecciones enviarán al Tribunal Constitucional dentro de los cinco días siguientes a su aprobación el respectivo auto acordado.

En el caso del número 3.º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley. Respecto de los tratados, dicho requerimiento podrá formularse hasta treinta días después de aprobado su texto por el Congreso. Para formular el requerimiento no será necesario que quienes lo deduzcan hayan efectuado reserva de su derecho durante la tramitación del proyecto, como así tampoco que hubieran votado en contra del precepto cuestionado.

El Tribunal deberá resolver dentro del plazo de diez días contado desde que reciba el requerimiento, a menos que decida prorrogarlo hasta por otros diez días por motivos graves y calificados.

El requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto; pero la parte impugnada de éste no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, salvo que se trate del

proyecto de Ley de Presupuestos o del proyecto relativo a la declaración de guerra propuesta por el Presidente de la República.

En el caso del número 4.º, la cuestión podrá ser planteada por el Presidente de la República dentro del plazo de diez días cuando la Contraloría rechace por inconstitucional un decreto con fuerza de ley. También podrá ser promovida por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio en caso de que la Contraloría hubiere tomado razón de un decreto con fuerza de ley que se impugne de inconstitucional. Este requerimiento deberá efectuarse dentro del plazo de treinta días, contado desde la publicación del respectivo decreto con fuerza de ley.

En el caso del número 5.º, la cuestión podrá promoverse a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados, dentro de diez días contados desde la fecha de publicación del decreto que fije el día de la consulta plebiscitaria.

El Tribunal establecerá en su resolución el texto definitivo de la consulta plebiscitaria, cuando ésta fuera procedente.

Si al tiempo de dictarse la sentencia faltaran menos de treinta días para la realización del plebiscito, el Tribunal fijará en ella una nueva fecha comprendida entre los treinta y los sesenta días siguientes al fallo.

En el caso del número 6.º, párrafo primero, la acción podrá ser deducida de oficio por el tribunal que conoce de la gestión y por quien sea parte en ella, antes de la sentencia.

Habrá acción pública para requerir al Tribunal respecto de la atribución que se le confiere en el número 6.º, párrafo segundo.

En los casos del número 7.º, la cuestión podrá promoverse por cualquiera de las Cámaras o por una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado o dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que el Presidente de la República debió efectuar la promulgación de la ley. Si el Tribunal acogiera el reclamo, promulgará en su fallo la ley que no lo haya sido o rectificará la promulgación incorrecta.

En el caso del número 10.º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Senado.

Habrá acción pública para requerir al Tribunal respecto de las atribuciones que se le confieren por los números 9.º y 11.º de este artículo.

Sin embargo, si en el caso del número 9.º la persona afectada fuera el Presidente de la República o el Presidente electo, el requerimiento deberá formularse por la Cámara de Diputados o por la cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

En el caso del número 12.º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República o de no menos de diez parlamentarios en ejercicio.

En el caso del número 14.º, el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento de cualquiera de las Cámaras, efectuado dentro de los treinta días siguientes a la publicación o notificación del texto impugnado.

El Tribunal Constitucional podrá apreciar en conciencia los hechos cuando conozca de las atribuciones indicadas en los números 9.º, 10.º y 11.º, como, asimismo, cuando conozca de las causales de cesación en el cargo de parlamentario.”

39. Sustitúyese el artículo 83, por el siguiente:

“Artículo 83. Contra las resoluciones del Tribunal Constitucional no procederá recurso alguno, sin perjuicio de que puede, el mismo Tribunal, conforme a la ley, rectificar los errores de hecho en que hubiere incurrido.

Las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate, o en auto acordado, en su caso.

Las sentencias que declaren la inconstitucionalidad respecto del todo o parte de una ley o de un decreto con fuerza de ley del cual la Contraloría hubiera tomado razón, se publicarán en el Diario Oficial dentro de los tres días siguientes a su dictación y la norma declarada inconstitucional se entenderá derogada desde dicha publicación.

En el caso de los números 7.º y 14.º del artículo 82, el todo o parte del decreto supremo impugnado se entenderá derogado desde la publicación en el Diario Oficial de la sentencia que acoja el reclamo.

Resuelto por el Tribunal que un precepto legal determinado es constitucional, no podrá posteriormente declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia.”.

40. Sustitúyese el inciso final del artículo 87, por el siguiente:

“El Contralor General de la República deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio. Será designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, por un período de 10 años y no podrá ser designado para el período siguiente.”.

41. Sustitúyese el artículo 90, por el siguiente:

“Artículo 90. Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.”.

42. Sustitúyese el inciso segundo del artículo 93, por el siguiente:

“El Presidente de la República, mediante decreto fundado e informando previamente al Senado, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período.”.

43. Reemplázase el artículo 95, por el siguiente:

“Artículo 95. Habrá un Consejo de Seguridad Nacional encargado de asesorar al Presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional y de ejercer las demás funciones que esta Constitución le encomienda. Será presidido por el Jefe de Estado y estará integrado por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República.

En los casos que el Presidente de la República lo determine, podrán estar presentes en sus sesiones los ministros encargados del gobierno interior, de las relaciones exteriores, de la defensa nacional y de la economía y finanzas del país.”.

44. Sustitúyese el artículo 96, por el siguiente:

“Artículo 96. El Consejo de Seguridad Nacional se reunirá cuando sea convocado por el Presidente de la República y requerirá como quórum para sesionar el de la mayoría absoluta de sus integrantes. El Presidente del Senado o el Presidente de la Corte Suprema podrán solicitar fundadamente al Presidente de la República que lo convoque, debiendo éste hacerlo para dentro de los treinta días siguientes.

El Consejo no adoptará acuerdos sino para dictar el reglamento a que se refiere el inciso final de la presente disposición. En sus sesiones, cualquiera de sus integrantes podrá expresar su opinión frente a algún hecho, acto o materia que diga relación con las bases de la institucionalidad o la seguridad nacional.

Las actas del Consejo serán públicas, a menos que la mayoría de sus miembros determine lo contrario.

Un reglamento dictado por el propio Consejo establecerá las demás disposiciones concernientes a su organización, funcionamiento y publicidad de sus debates.”.

45. Sustitúyese el inciso segundo del artículo 99, por el siguiente:

“La creación, supresión y denominación de regiones, provincias y comunas; la modificación de sus límites, así como la fijación de las capitales de las regiones y provincias, serán materia de ley orgánica constitucional.”.

46. Sustitúyese el inciso final del artículo 116, por el siguiente:

“Serán aplicables a la tramitación de los proyectos de reforma constitucional las normas sobre formación de la ley, en lo no previsto en este Capítulo, todo ello de acuerdo con los quórum establecidos para reformar la Constitución.”.

47. Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 117:

1. Suprímense los incisos primero y segundo;
2. Reemplázase, en el inciso tercero, que pasa a ser inciso primero, la expresión “apruebe la mayoría del Congreso Pleno” por “aprueben ambas Cámaras”, y
3. Sustitúyense, en los incisos cuarto y quinto, que pasan a ser incisos segundo y tercero, respectivamente, las palabras “el Congreso” por “ambas Cámaras”.

48. Incorpóranse las siguientes disposiciones transitorias:

1. “Cuadragésimaprimer.- En tanto no se creen los tribunales especiales a que alude el párrafo cuarto del número 16.º del artículo 19, las reclamaciones motivadas por la conducta ética de los profesionales que no pertenezcan a colegios profesionales, serán conocidas por los tribunales ordinarios.”.
2. “Cuadragésimasegunda.- El mandato del Presidente de la República en ejercicio será de seis años, no pudiendo ser reelegido para el período siguiente.”.
3. “Cuadragésimatercera.- El Senado estará integrado únicamente por senadores electos en conformidad con el artículo 45 de la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios actualmente vigentes.

Las modificaciones a la referida Ley Orgánica sobre Votaciones Populares y Escrutinios que digan relación con el número de senadores, las circunscripciones existentes y el sistema electoral vigente, requerirán del voto conforme de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Los Senadores en actual ejercicio incorporados o designados en conformidad a las letras a), b), c), d), e) y f) del artículo 45 que se derogan, continuarán desempeñando sus funciones hasta el 10 de marzo de 2006.”.

4. “Cuadragésimacuarta.- Las modificaciones al artículo 47, en lo concerniente a la provisión de vacancias de cargos parlamentarios, comenzarán a regir con ocasión de la próxima elección de diputados y senadores.

Sin perjuicio de lo anterior, dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigencia de esta reforma constitucional, los diputados y senadores pertenecientes a partidos políticos y los independientes que postularon en lista con partidos políticos señalarán el partido que propondrá la persona para proveer sus cargos en caso de vacancia.”.

5. “Cuadragésimaquinta.- Los primeros nombramientos de los Ministros del Tribunal Constitucional a que se refiere el artículo 81, que se produzcan con posterioridad a la entrada en vigencia de esta reforma constitucional, se efectuarán con arreglo a las normas siguientes:

El ministro nombrado con fecha 9 de abril de 2002, en conformidad a la letra a) del artículo 81, desempeñará su cargo hasta el 9 de abril de 2005. Su reemplazante será designado por la Corte Suprema;

El ministro actualmente nombrado en conformidad a la letra a) del artículo 81, cuyo cargo expiraría el 10 de agosto de 2005, cesará en él el día 9 de abril del mismo año; será reemplazado por la Corte Suprema y el nuevo Ministro desempeñará su cargo hasta el 9 de abril de 2008;

El ministro actualmente nombrado en conformidad a la letra a) del artículo 81, cuyo cargo expiraría el 19 de enero de 2008, cesará en él el día 9 de abril del mismo año; será reemplazado por la Corte Suprema y el nuevo Ministro desempeñará su cargo hasta el 9 de abril de 2011;

El ministro actualmente nombrado en conformidad a la letra b) del artículo 81, cuyo cargo expira el 25 de noviembre de 2008, será reemplazado por el Presidente de la República y el nuevo ministro desempeñará su cargo hasta el 9 de abril de 2017;

El ministro actualmente nombrado en conformidad a la letra c) del artículo 81, cuyo cargo expira el 11 de marzo de 2005, será reemplazado por el Presidente de la República y el nuevo ministro desempeñará su cargo hasta el 9 abril de 2014;

Dentro de los 90 días siguientes a la vigencia de esta reforma constitucional, el Presidente de la República deberá nombrar un Ministro del Tribunal Constitucional con arreglo a la letra b) del nuevo artículo 81, el que durará en su cargo hasta el 9 de abril de 2011;

El ministro nombrado con fecha 12 de agosto de 2002, en conformidad a la letra c) del artículo 81, desempeñará su cargo hasta el 9 de abril de 2011. Su reemplazante será nombrado por el Senado;

El ministro actualmente nombrado en conformidad a la letra d) del artículo 81, cuyo cargo expira el 11 de marzo de 2005, será reemplazado por el Senado y el nuevo Ministro desempeñará su cargo hasta el 9 abril de 2014, y

Dentro de los 90 días siguientes a la vigencia de esta reforma constitucional, el Senado deberá nombrar un Ministro del Tribunal Constitucional con arreglo a la letra c) del nuevo artículo 81, el que durará en su cargo hasta el 9 de abril de 2008.

Se aplicará, en su caso, lo dispuesto en el nuevo artículo 81, inciso cuarto.”.

6. “Cuadragésimasexta.- Se entenderá que los tratados internacionales, aprobados por el Congreso Nacional con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de las enmiendas al Capítulo VII, que versen sobre materias que conforme a esta Constitución deben ser aprobadas por la mayoría absoluta o las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio, cumplen con estos requisitos.

Las contiendas de competencia actualmente trabadas ante la Corte Suprema y las que lo sean hasta la entrada en vigor de las modificaciones al Capítulo VII, continuarán radicadas en dicho órgano hasta su total tramitación.

Los procesos iniciados, de oficio o a petición de parte, o que se iniciaren en la Corte Suprema para declarar la inaplicabilidad de un precepto legal por ser contrario a la Constitución, con anterioridad a la aplicación de las reformas al Capítulo VII, seguirán siendo de conocimiento y resolución de esa Corte hasta su completo término.”.

7. “Cuadragésimaséptima.- Las reformas introducidas al Capítulo VII entrarán en vigor dentro de seis meses contados desde la publicación de la presente reforma constitucional.”.
8. “Caudragésimoa octava.- Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública seguirán siendo dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional hasta que se dicte la nueva ley que cree el Ministerio encargado exclusivamente de la Seguridad Pública.”.

-o-

Sala de la Comisión, a 16 de marzo de 2005.

Se designó diputado informante al señor Guillermo Ceroni Fuentes.

Acordado en sesiones de fechas 19 de enero y 16 de marzo de 2005, con la asistencia de los Diputados señor Juan Bustos Ramírez (Presidente), señoras María Pía Guzmán Mena y Laura Soto González y señores Pedro Araya Guerrero, Jorge Burgos Varela, Guillermo Ceroni Fuentes, Nicolás Monckeberg Díaz, Darío Paya Mira, Eduardo Saffirio Suárez y Gonzalo Uriarte Herrera.

En reemplazo del diputado señor Pedro Araya Guerrero asistió el diputado señor Zarko Luksic Sandoval.

(Fdo.): EUGENIO FOSTER MORENO, Secretario”.

3. Informe de la Comisión Investigadora de presuntas irregularidades en el Servicio Nacional de Aduanas.

“Honorable Cámara:

La Comisión Investigadora encargada de analizar las presuntas irregularidades perpetradas en el Servicio Nacional de Aduanas, pasa a emitir su informe con las actuaciones realizadas sobre el tema, formulando las conclusiones y recomendaciones del caso.

El mandato de la Comisión se originó en el Proyecto de Acuerdo N°409, del 18 de mayo próximo pasado. Éste, a su vez, tuvo su punto de partida en una denuncia presentada en la Comisión de Agricultura de la Corporación, sobre presuntas irregularidades en el ingreso de mercaderías a través de la aduana de Los Andes. Lo anterior motivó una visita a terreno de los integrantes de esa Comisión, donde -al tenor del mencionado Proyecto de Acuerdo- constataron diversas irregularidades, como por ejemplo la inexistencia de una plaza de pesaje tanto en el sector de Los Libertadores como en Los Andes; la revisión de un porcentaje menor de los camiones que transitan diariamente por dicho paso; la ausencia de condiciones de seguridad para los funcionarios y los transportistas, etc. Estas anomalías, según se expresa, traen consecuencias muy graves, a saber: el desconocimiento del volumen real de carga que entra al país por el paso de mayor tráfico terrestre; la facilitación, por falta de control, del ingreso de mercaderías de contrabando e incluso de sustancias ilícitas; y la amenaza de las condiciones fitosanitarias y, por ende, de las exportaciones agrícolas.

A la luz de dichas consideraciones, se encomendó a esta Comisión, dentro del plazo de treinta días, investigar los hechos denunciados, en especial lo relativo al tráfico de drogas, la violación de la normativa vigente y el perjuicio del patrimonio sanitario, además de las materias conexas que ella estime que deben ser analizadas.

Es importante consignar que el plazo aludido más arriba fue prorrogado en tres oportunidades: las dos primeras por treinta días y la última por diez.

En otro plano, es necesario señalar que, dada la amplitud del mandato otorgado por la Corporación, que se extiende no sólo a la investigación del funcionamiento de la aduana de Los Andes, sino al sistema aduanero en general, tal como lo refrendó la propia Sala en respuesta a la consulta planteada por la Comisión en ese sentido, es que el presente informe no sólo aborda la situación del referido complejo fronterizo, sino además de otros, particularmente los que se encuentran en la zona norte, dado el papel clave que desempeñan en el control de ingreso de drogas.

En cumplimiento del cometido que se le confiriera, la Comisión celebró 18 sesiones.

Durante el lapso que se extendió la labor de esta Comisión Investigadora, se contó con la participación de las siguientes autoridades, funcionarios públicos y dirigentes de organizaciones gremiales: H. Senador, don Alberto Espina; Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, señor Arturo Herrera, y jefe de la Brigada Antinarcóticos de la Región Metropolitana, subprefecto Germán Ibarra; Director Nacional de Aduanas, don Raúl Allard, y los siguientes funcionarios de ese organismo: Subdirector Técnico, señor Víctor Valenzuela; Subdirector de Fiscalización, señor Mario Arrué; y Jefe del Departamento de Fiscalización de Drogas, señor José Luis Castro; Jefe del Departamento de Estudios, señor Karl Dietert; Director para la V Región del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), señor Hugo Yávar; Jefa del SAG de la ciudad de Los Andes, señora Rebeca Castillo; Directora de Salud Aconcagua, doña Carmen Castillo; Jefe de la V Zona de Carabineros, General Eduardo

Gordon; Director de Investigación Delictual y Drogas del organismo policial, General Gustavo González, y Capitán Hugo Zenteno; Jefe de la Unidad de Pasos Fronterizos del ministerio del Interior, señor Carlos Mella; Asesor jurídico del Conace, señor Mario Palma; Presidente de la Confederación Nacional de Dueños de Camiones, don Mauricio Cordaro; Asesor de la misma entidad, señor Guillermo Fernández; Presidente de la Asociación Gremial Chilena de Empresarios del Transporte Internacional de Carga por Carretera, señor Dusan Simunovic; Gerente de Asuntos Corporativos de Iansa, señor Patricio Bellolio, y abogados de la misma empresa, señores Edgardo Palacios y Germán Luhrs; Presidente del Consorcio Agrícola del Sur, señor Manuel Riesco; Vicepresidente de la Asociación Chilena de la Carne, señor Joaquín Abaroa, y Gerente General de la entidad, señora Elizabeth de la Barra; Gerente General de la Asociación de Plantas Faenadoras, don Eduardo Torrealba, y Director de la aludida agrupación, señor Ángel Becerra; Gerente General de la Asociación de Industriales de Valparaíso y Aconcagua (Asiva), señor Gregorio Íñiguez; y Presidente de la Cámara Aduanera de Chile, don Juan León; Presidente de la Asociación de Funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas, señor Daniel Lillo.

Cabe recalcar que, según lo expuesto más arriba, el Proyecto de Acuerdo en referencia se halla estructurado en 3 secciones: 1) En primer lugar, la enumeración de las irregularidades que detectaron los miembros de la Comisión de Agricultura al realizar una visita a la aduana de Los Andes; 2) Estrechamente ligado a lo anterior, las consecuencias o conclusiones que se derivan de las irregularidades mencionadas: desconocimiento del real volumen de carga que ingresa al país; ausencia de una adecuada fiscalización, con el consiguiente riesgo fitosanitario; falta de seguridad para el personal que labora en el recinto aduanero y eventual infracción de las normas legales y reglamentarias en materia (por ejemplo) de bandas de precio; y 3) El mandato a la Comisión que se crea para investigar los hechos denunciados, con especial énfasis en el tema del tráfico de drogas, la violación de la normativa vigente y el perjuicio del patrimonio fitosanitario, además de otras materias que ésta considere que deben ser analizadas.

En atención al contenido del Proyecto de Acuerdo, se determinó conferir al informe la siguiente estructura: En el primer capítulo -Introducción-, se hace una breve presentación de los servicios involucrados en el control de personas y mercancías en los pasos fronterizos; luego, en el capítulo II, se enuncian las presuntas irregularidades o cargos formulados en el referido Proyecto, con la respuesta, comentario u observación a cada uno de ellos de parte de la autoridad pertinente; más adelante, en el capítulo III, se consigna una síntesis de la apreciación vertida en el seno de la Comisión por dirigentes gremiales del transporte y de varios sectores de la producción respecto al funcionamiento de la aduana en Los Andes, incluyendo los descargos y aclaraciones de quien corresponda. Luego, el Capítulo IV contiene una síntesis de las intervenciones de diversas autoridades relacionadas principalmente con el tema del control de ingreso de drogas. Finalmente, en el capítulo V se señalan las consideraciones y conclusiones a las que arribó la Comisión en su tarea investigativa, dejándose consignadas, asimismo, las proposiciones rechazadas.

En calidad de anexo se adjuntan los siguientes documentos: A) El Proyecto de Acuerdo N° 409, del 18 de mayo de 2004; B) Del Servicio Nacional de Aduanas: 1) Marco general de administración y fiscalización aduanera, y estadísticas de la aduana de Los Andes, incluyendo cifras de movimiento de carga, gravámenes aduaneros e importaciones; 2) Aspectos jurídicos y facultades de Aduanas en Zonas Primarias; 3) Estrategia de fiscalización en la aduana de Los Andes, con especificación de los tipos de control que se realizan en ella; 4) Participa-

ción del Servicio Nacional de Aduanas en la Estrategia Nacional sobre Drogas; 5) Estadísticas de importaciones de azúcar y mezclas de azúcar; 6) Minutas con los criterios aplicados por la Subdirección Técnica del organismo para la clasificación de las mezclas de azúcar; 7) Inversiones en infraestructura y mejoras en la aduana de los Andes entre julio y agosto de 2004; C) Del Ministerio del Interior: Proyectos de inversión en infraestructura de complejos fronterizos en el período 2004-2005; D) Del Senado: 1) Certificado, de fecha 6 de agosto de 2003, expedido por la señora secretaria de la Comisión de Agricultura, en que deja constancia de haberse tratado en la sesión de ese día, con la participación de los H. Senadores y representantes del Ejecutivo que individualiza, el proyecto en segundo trámite constitucional que modifica la ley N° 18.525 y el Arancel Aduanero (Boletín N° 3.268-1), relativo a bandas de precios para determinados productos agrícolas; 2) Carta del 5 de octubre de 2004, dirigida a S.E. el Presidente de la República por varios H. Senadores, en la que le solicitan sus buenos oficios en orden a corregir la situación generada por la errónea aplicación que, a su juicio, estaría haciendo el Servicio Nacional de Aduanas de la ley N° 19.897, específicamente en cuanto a la clasificación de las mezclas de azúcar en el Arancel Aduanero; E) De la Cámara de Diputados: Carta, de fecha 20 de octubre de 2004, dirigida a S.E. el Presidente de la República por los integrantes de la Comisión de Agricultura de esta Corporación, con la adhesión de otros señores diputados, y por medio de la cual manifiestan su respaldo a la misiva suscrita por los H. Senadores, a que se hizo alusión anteriormente; F) De Carabineros de Chile: Estadísticas de incautación de drogas por los pasos fronterizos de Los Libertadores y Colchane; G) De la Policía de Investigaciones de Chile: Dos cuadros con las cantidades de drogas incautadas en los pasos fronterizos de Los Libertadores y Colchane durante el año 2003 y en el lapso enero-marzo de 2004; H) Del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG): 1) Cuadros estadísticos sobre -entre otros tópicos- el ingreso de vehículos y pasajeros por el complejo fronterizo Los Libertadores y acerca de las intercepciones (en kilos) pecuarias y agrícolas; 2) Resolución N°3801, que clasifica los productos vegetales según su categoría de riesgo fitosanitario y establece las condiciones de ingreso al país; I) De la empresa Iansa: estadísticas de importaciones de productos con mezclas de azúcar entre 2001 y el primer semestre de 2004; J) Del Conace: 1) Incautaciones de marihuana procesada y de plantas de marihuana entre 2001 y 2003, por regiones; 2) Estadísticas nacionales y regionales sobre tráfico de drogas y reporte trimestral (enero-marzo de 2004) sobre los procedimientos policiales relevantes llevados a cabo en dicho lapso.

I. INTRODUCCIÓN.

En este capítulo se ofrece una reseña del funcionamiento general de los diversos servicios involucrados en el control de los pasos fronterizos existentes en el país, de acuerdo a los antecedentes proporcionados por los respectivos organismos.

a) Servicio Nacional de Aduanas.

El incremento en el comercio internacional de los intercambios de bienes y la apertura de los mercados requieren de una aduana eficiente y moderna. Debido a lo anterior, se hace necesario un adecuado análisis de las proyecciones en la materia.

La fiscalización, en el caso de las exportaciones, tiene por propósito velar porque se cumpla con todos los estándares. Al mismo tiempo, se realiza esta acción a la brevedad, para lograr un flujo rápido de mercancías de ingreso y salida.

El año 2003, hubo 1 millón 200 mil operaciones aduaneras de importación, de declaración de exportación, de importación temporal, de salida temporal, etcétera.

Para registrar y fiscalizar esa cantidad de operaciones, el servicio ha debido modernizarse; por ejemplo, todas las declaraciones de importación y exportación se hacen por vía electrónica. La coordinación con el sector privado es fundamental.

Además, físicamente se controlan todas las mercancías, siendo ello una fuente de estadística. Así, con los datos del Servicio se informa a los importadores y exportadores.

Es útil recalcar que Aduanas es la única fuente generadora de estadísticas. Con esa información, otros servicios hacen lo que legalmente les corresponde. Así, el Banco Central elabora la balanza de pagos en base a esos antecedentes.

El Servicio participa con otros en lo que se llama la “protección social”, es decir, el control de productos prohibidos. Así, le cabe responsabilidad en el control de drogas en fronteras, actuando coordinadamente con Investigaciones, Carabineros y otras reparticiones.

Chile es uno de los pocos países del mundo en que el 65 por ciento del producto viene del comercio internacional.

Desde un punto de vista orgánico, Aduanas es un servicio autónomo, dependiente del Ministerio de Hacienda, que cuenta con 1.380 funcionarios, de los cuales mil son de planta y el resto a contrata. La sede nacional está en Valparaíso desde 1827, y tiene nueve direcciones regionales y siete administraciones.

Desde esas 16 oficinas atiende noventa puntos a lo largo del país: puertos, aeropuertos y avanzadas fronterizas, y fiscaliza una vez cada hora todos los gaseoductos y oleoductos.

El año 2003, en cifras globales, el movimiento de importación y exportación alcanzó a los 37.000 millones de dólares. Hubo un récord de exportaciones: 20.080 millones. En el 2004 nuevamente se advirtió un aumento importante de las exportaciones, por lo que es muy probable que se produzca un nuevo récord.

La recaudación del Servicio de Aduanas, en cifras globales, fue de 4.000 millones de dólares. El 10 por ciento de esa cifra corresponde a Los Libertadores. Ha habido un aumento importante de la recaudación en ese complejo fronterizo.

No obstante que los tratados de libre comercio llevan muchos aranceles a cero, o lo harán en forma progresiva durante los próximos 12 años, la recaudación aduanera, en pesos, se ha mantenido. Es así como hasta el año 2003 los ingresos por concepto de aranceles representaban, en moneda nacional, el 33 ó 34 por ciento de los ingresos del presupuesto.

En otro plano, se han más que duplicado las tareas que realiza Aduanas. Tradicionalmente llevaba a cabo tres funciones: clasificar, valorar y constatar si hay o no un régimen especial. Con los tratados de libre comercio ha debido incorporar normas especiales relacionadas con el acceso a los mercados. Por ejemplo, está el tema de las resoluciones anticipadas. En ese ámbito, a Estados Unidos no sólo habrá que informarle sobre la cuantificación y el origen, sino también el valor. En este caso, tendrán que certificar el productor y el exportador norteamericano, pero además el importador chileno deberá comprobar el origen norteamericano.

b) Carabineros de Chile.

Los antecedentes legales que señalan la competencia de Carabineros en la materia emanan, en primer lugar, de la ley orgánica constitucional respectiva, específicamente de los artículos 1º y 3º, incisos primero y quinto, que se refieren, básicamente, a que la finalidad de la institución es garantizar y resguardar el orden y la seguridad pública en el territorio nacional. Para ello, se tiene la facultad de disponer los servicios policiales que se estimen convenientes, siempre que no interfieran en las funciones de otros organismos del Estado.

El inciso quinto del artículo 3° de la ley orgánica constitucional citada establece que la vigilancia policial de las fronteras que corresponde a Carabineros de Chile será ejercida en conformidad con las leyes y normas generales que regulan la materia.

Entre las leyes que tienen relación con la institución está la ley orgánica del Servicio Nacional de Aduanas, que en sus artículos 26 y 27 establece la vigilancia en cuanto a la prevención y persecución de los delitos de contrabando y fraude, y señala que, entre otras instituciones, estará a cargo de Carabineros de Chile. Ello es reforzado en el artículo 27 de la misma ley orgánica, que dispone que la vigilancia, incluyendo a los recintos aduaneros -o área primaria-, también les corresponderá. Por lo tanto, para actuar en esa zona se coordinan permanentemente con el Servicio de Aduanas.

Además de estos antecedentes legales, desde 1989 existe un convenio de cooperación mutua entre Carabineros de Chile y el Servicio Nacional de Aduanas, el cual prescribe, en primer término, que la idea es prestar colaboración y auxilio como fuerza pública, que además está establecida en la ley orgánica de Aduanas. En este convenio se estableció un sistema de coordinación permanente entre Carabineros y el referido Servicio. Este convenio también establece que Carabineros tiene funciones de colaboración en la vigilancia y control del tráfico internacional de mercancías en pasos fronterizos habilitados. En este momento, los que controla Carabineros, donde no hay personal del Servicio de Aduanas, son 21.

En el señalado convenio se estipuló también una acción conjunta coordinada para reprimir el tráfico de drogas.

c) Policía de Investigaciones de Chile.

La Policía de Investigaciones de Chile cumple su misión en la provincia de Los Andes a través de la prefectura provincial Los Andes, perteneciente a la Quinta Jurisdicción Policial, Valparaíso. Dentro de esa estructura orgánica, la referida prefectura cuenta, entre otras unidades, con la brigada antinarcóticos de Los Andes, con una dotación de nueve funcionarios, y con el departamento de extranjería y policía internacional Los Andes, con una dotación de ocho funcionarios, de la cual depende, además, la avanzada de policía internacional Los Libertadores, que en épocas de alta demanda generalmente se refuerza con personal de otras provincias de la Quinta Región.

Existen tres campos de actividad policial especializada que competen a la actuación de esta institución en la aludida provincia, en particular en la avanzada de policía internacional Los Libertadores.

El más importante es el control de ingreso y salida de personas del territorio nacional. A este respecto, la Policía de Investigaciones desarrolla una labor de fiscalización a través de la jefatura nacional de extranjería y policía internacional. En esta materia, la institución no ha desarrollado diligencias conjuntas con el Servicio Nacional de Aduanas, limitándose la competencia de las instituciones a la esfera de sus respectivas funciones contraloras.

Respecto de la labor propia del área de extranjería, la avanzada Los Libertadores registró el siguiente movimiento migratorio entre enero y mayo del año 2004: ingresaron 311.617 personas y salieron 326.353, lo que hace un total de 637.970 registros.

En este contexto, en el referido lapso, con ocasión de los controles migratorios en el complejo Los Libertadores, se contabilizaron 26 detenciones por infracción a la ley N° 19.366. Del total de detenidos, cinco son de nacionalidad argentina, en tanto que los restantes son chilenos.

d) Servicio de Salud Aconcagua.

El Servicio de Salud de Aconcagua funciona junto con el Servicio Agrícola y Ganadero y Aduanas, desde 1995. Se halla instalado en un terreno cedido por este último servicio. Laboran allí seis funcionarios, en una superficie de 65 metros cuadrados, distribuidos en dos contenedores adaptados y una dependencia de 3 ambientes.

El Servicio de Salud, de acuerdo con el procedimiento establecido y conocido por los agentes de Aduanas, realiza la tramitación de certificados de destinación aduanera -los CDA- y utilización de uso y consumo de alimentos, sustancias tóxicas, fármacos y otros productos regulados por la ley N° 18.164.

Durante el año 2003 otorgó 18.694 CDA; correspondiendo 12.003 a autorizaciones de uso y consumo; los restantes 6.691 se tramitaron en Servicios de Salud de destino, de los cuales 1.951 fueron de alimentos, 2.706 de tóxicos y 2.034 de farmacias. Se inspeccionaron 3.242 camiones, de un total de 12.835, es decir un 25,2%.

e) Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

En los controles fronterizos el SAG cumple labores prioritarias en el ingreso de los productos al país, ya que en el caso de las exportaciones las certificaciones se hacen en origen, desde donde salen las cargas comerciales. En los controles fronterizos sólo se recibe una copia del certificado.

En el caso de los ingresos al país, casi todos los controles son similares, salvo en los lugares donde no se puede hacer la inspección física de los camiones por problemas climáticos, como es el caso de Los Libertadores, en que los controles se hacen en Los Andes. En Chacalluta la inspección de las cargas comerciales se hace en el mismo lugar de ingreso al país, como en la mayoría de los complejos.

En Los Libertadores trabajan normalmente quince personas; hay un encargado del complejo y siempre hay profesionales presentes. En verano, la dotación sube a veinte personas, y en las épocas "peak", cuando hay festividades de Semana Santa o con motivo del 18 de septiembre, donde aumenta la afluencia de público, la dotación llega a alrededor de veintiocho o treinta personas.

En Los Andes hay diez funcionarios en forma permanente. También hay una oficina sectorial, en la que trabajan alrededor de doce personas.

II. RESPUESTA DEL DIRECTOR NACIONAL DE ADUANAS Y DE OTRAS AUTORIDADES A LOS CARGOS FORMULADOS EN EL PROYECTO DE ACUERDO.

En el presente capítulo se consignan los descargos formulados por el Director Nacional de Aduanas y por los representantes de las reparticiones concernidas, en su primera intervención, a los hechos denunciados en el Proyecto de Acuerdo. Es importante dejar establecido que los dichos de las aludidas autoridades fueron complementados al responder más adelante las observaciones y críticas vertidas en el seno de la Comisión por parte de los parlamentarios integrantes de ella, como asimismo por los principales usuarios de los recintos aduaneros.

1) Inexistencia de una plaza de pesaje tanto en el sector Los Libertadores como en la propia aduana de Los Andes.

Sobre el particular, el señor Allard afirmó que es efectivo que la plaza de pesaje de Los Andes no estaba funcionando el día que fueron al lugar los señores diputados de la Comisión de Agricultura, pues había sufrido un desperfecto (producto de un robo), que fue subsanado en mayo de 2004, oportunidad en que la balanza empezó a operar nuevamente.

Durante el período en que la romana estuvo descompuesta, se tomaron dos medidas: la primera, en razón del aludido robo, consistió en una denuncia el 17 de julio de 2002, por parte del administrador de la Aduana de Los Andes, al juez del Segundo Juzgado del Crimen de dicha ciudad. Sin perjuicio de ello, se hizo una investigación sumaria y, para atender las necesidades del servicio, se trasladó desde Valparaíso una báscula de hasta 300 kilos. Por lo tanto, cada vez que llegaba un camión, y existían dudas sobre su carga, se abría el contenedor, se sacaban las cajas y se pesaban una a una.

Sin desconocer la importancia de contar con un sistema de pesaje, destacó que existen diversas formas de verificar el peso en origen y destino. Como regla general, el peso es importante, pero no determinante. En el caso de Los Andes, es muy poca la carga que viene a granel. Normalmente viene en contenedores, dentro de los cuales hay distintas unidades con diferentes envases, cuyas etiquetas señalan claramente el peso.

Los derechos arancelarios se calculan de acuerdo al peso. En el caso de algunos impuestos específicos, como el combustible, interviene tanto dicho factor como el volumen.

En la aduana se aplica una política de fiscalización por la vía de la gestión de riesgo, es decir, todos los camiones que vienen con productos alimenticios se pesan cargados y se les resta la tara del camión, con lo que se sabe el valor de la carga. Además, ya sea en el mismo lugar o en el frigorífico de destino se hace un análisis físico, caja por caja, en todos los casos en que haya motivo para dudar o investigar.

A la luz de lo anterior, no es efectivo que haya un desconocimiento de la autoridad del real volumen de carga que ingresa a Chile por el paso de mayor tráfico terrestre.

Aduanas lleva a nivel nacional, incluyendo Los Andes, un registro de todas las declaraciones de importación, exportación, MIC/DTA en transporte terrestre, y de todas las operaciones aduaneras, las que sirven no sólo para efectos de fiscalización, sino también para generar las estadísticas oficiales de comercio exterior, según queda consignado.

El Servicio sabe lo que entra y sale del país, día a día. Todas las gestiones están sometidas a diversos indicadores de gestión. Los volúmenes de carga y los riesgos reales de evasión son permanentemente analizados en la Subdirección de Fiscalización, y así se va retroalimentando el sistema de gestión de riesgo.

Los procedimientos que utiliza el Servicio de Aduanas fueron evaluados por la Apec con los más altos estándares, en las cinco categorías examinadas: transparencia, valoración, publicidad de las operaciones, reclamos y admisión temporal. Chile es el único país que en los cinco rubros obtuvo la máxima calificación.

2) Inspección de sólo 100 camiones diarios de un total de alrededor de 500, lo que conlleva riesgo fitosanitario, de tráfico de drogas, de vulneración de bandas de precio, etcétera.

Sobre el particular, las autoridades competentes expresaron lo que pasa a consignarse. Previo a ello, conviene dejar establecida la directa relación de esta materia con la abordada en el punto anterior.

a) Director Nacional de Aduanas, señor Raúl Allard.

Hay distintas formas de fiscalización. En la ex antes, esto es, previo a que llegue la mercancía, se recibe el documento de despacho, que se transmite vía electrónica por un agente de aduanas. Ahí hay una evaluación documental y operan los filtros, lo que significa que día tras día están entrando por la vía electrónica las declaraciones de importación.

El ciento por ciento de las declaraciones transmitidas por vía electrónica se analizan documentalmente. Aquí operan los filtros.

Ahora bien, ¿qué son los filtros? Cualquier operación o conducta anómala que se haya recibido queda registrada. Se controla aquello que según el filtro tiene una alarma. Por eso, antes de que llegue la mercancía, se fiscaliza y analiza la declaración, para ver si hay alguna anomalía, que puede ser del puerto de origen. Cuando se detecta una irregularidad, el ciento por ciento de lo que se analiza vía documental es objeto también de una revisión física.

Después viene la evaluación “en línea”, o sea, en el puerto, en la avanzada fronteriza, en el aeropuerto. No en todos se fiscaliza la carga, pero sí la cabina de los camiones, para ver si tienen drogas. Luego viene la fiscalización a posteriori. Si en un importador se presenta una anomalía, el Servicio tiene la facultad de pedir sus registros y hacer allanamientos, con la fuerza pública correspondiente. Se hace una revisión o se incauta la contabilidad y se revisa a fondo, disponiendo para ello con un plazo de hasta tres años. Por lo tanto, todo es fiscalizado rigurosamente.

El tráfico promedio diario a Chile por Los Andes es de 350 a 500 camiones, entre ingreso y salida. En general, la forma en que se fiscaliza en Chile es considerada alta por otras aduanas del mundo. En ese sentido, hay un prestigio bastante bien ganado. Chile -junto con Canadá- acaba de ser elegido como uno de los dos representantes de América en la Comisión Política de la Dirección Mundial de Aduanas.

El proyecto “ventanilla única” -una iniciativa en la que se han invertido importantes recursos del presupuesto de Aduanas- beneficia a este servicio y a otros doce que, de alguna manera, certifican distintos tipos de mercancía en el momento de la importación y la exportación.

En el caso del SAG, están avanzados los estudios para implementar el referido sistema.

En el caso del Servicio de Salud, dicho mecanismo de operación es prácticamente una realidad. Ahí funcionan los veintisiete servicios de salud del país, los cuales han dado una especie de mandato al Instituto de Salud Pública, para que éste ingrese sus certificados vía electrónica en la misma plataforma informática de la Aduana. Por lo tanto, en el caso de la Aduana y del SAG, el agente hará una sola operación electrónica para obtener el permiso de salida o de ingreso.

b) Director del SAG para la V Región, señor Hugo Yávar.

Todos los pasajeros que ingresan al país deben hacer una declaración jurada, que es recibida por el Servicio Agrícola y Ganadero, en la que las personas dicen si traen o no productos de origen silvoagropecuario. Se revisa el ciento por ciento del equipaje con rayos X. En el caso de los camiones, junto con la cabina, se revisa el equipaje adjunto del chofer.

Como se trata de cargas comerciales, éstas bajan a Los Andes, donde se procede a la revisión del ciento por ciento de la carga de los camiones. Un agente entrega un certificado de revisión aduanera, en base al cual el SAG procede a revisar.

La parte documental es revisada primero en Los Libertadores. En Los Andes se verifican los certificados que correspondan. En el caso de la carne, que es el principal ingreso a través de Los Andes, se preocupan de que ésta provenga de mataderos o plantas autorizadas, que traiga la certificación y los timbres. Después de eso, se procede a la revisión física. Siguiendo con el ejemplo de la carne, se sacan no menos de cuarenta y dos cajas de distintas partes del camión y de diferentes cortes. Éstas se abren para ver que los cortes correspondan al rotulado, que estén los timbres y todas las certificaciones del matadero.

El resto de las cargas que se revisa, básicamente, son granos y harinas de soya. Ése es el procedimiento habitual que se hace en todos los controles.

Respecto a si faltan atribuciones para que el SAG pueda realizar una mejor inspección en los complejos fronterizos, estimó que cuentan con las herramientas suficientes para realizar las acciones necesarias. No hacen revisión corporal, pero si existen sospechas respecto de algún ilícito, solicitan a la Policía que haga la inspección.

En materia de importaciones y exportaciones, el Servicio Agrícola y Ganadero no delega sus facultades. Sólo lo hace cuando se trata de comercio nacional, principalmente en lo que dice relación con recursos naturales, suelos degradados, riego o control de caza.

En cuanto a la mosca de la fruta, señaló que ésta no ingresa al país a través de cargas comerciales, sino principalmente en forma pasiva, esto es, por acción de terceros, por ejemplo, al interior de la cabina de un vehículo, porque allí son muy difíciles de detectar, o en estado de pupa.

En todo caso, aclaró que en esta materia el riesgo cero no existe.

3) Aviso por anticipado al transportista y al exportador de que su camión y mercadería serán inspeccionados.

Sobre este tema, el Director Nacional de Aduanas, señor Raúl Allard, expresó lo siguiente:

Cabe recordar que esta supuesta irregularidad tuvo su origen en una denuncia formulada por diputados miembros de la Comisión de Agricultura de esta Corporación, y que obedeció a un malentendido. Efectivamente, en los casos de pagos anticipados, que es una de las modalidades que existe en todo el mundo y que en el caso de los camiones que entran por Los Andes también se aplica cuando se hace el análisis de la DIN -declaración de importación- se puede ver el valor aduanero y la clasificación dentro del sistema armonizado. Se trata de la nomenclatura arancelaria que se utiliza en todo el mundo.

Cuando se constata que el valor es el que corresponde en el caso de la factura y lo mismo en la clasificación arancelaria, según los analistas, se estampa “sin revisión”, en el sentido de que se pagó anticipadamente, y no se va a volver a revisar el valor y la clasificación al arribar al país. Se entendió, en su oportunidad, que ese timbre “sin revisión” tenía un alcance general y, por lo tanto, que no se revisaría para verificar otras eventuales ilicitudes.

Con todo, admitió que el procedimiento no era perfecto ya que cualquiera podía interpretar que “sin revisión” tenía un efecto general. Por eso, se procedió a cambiar dicha nomenclatura, evitando cualquier duda.

4) Lamentables condiciones de infraestructura en el recinto de la aduana de Los Andes.

a) Director Nacional de Aduanas, señor Raúl Allard.

Es efectivo que existían problemas de cierre perimetral y, en general, de ordenamiento y limpieza de instalaciones en dicho recinto. El año 2003 se iniciaron los trabajos para renovar el sistema eléctrico.

Esta situación se explica porque se había dado prioridad a la construcción del puerto terrestre de El Sauce, que está a cinco kilómetros de Los Andes. Cabe recordar también que la aduana se construyó cuando entraban 50 ó 60 camiones, pero ahora, en un día de alza, lo hacen 635. Entonces, la solución fue adquirir un terreno en el fundo El Sauce, por el Gobierno Regional de Valparaíso, quien lo donó a Aduanas, organismo que, a su vez, lo puso a disposición del MOP, para concesionar la construcción del nuevo recinto. Aduanas actúa como mandante y el departamento de concesiones del MOP como mandatario. En dicho lugar se va a construir un edificio central de 2.900 metros cuadrados, en que se ubicarán la aduana, la Policía de Investigaciones, el SAG, etcétera, es decir, todos los servicios públicos pertinentes.

Se estima que su construcción demorará alrededor de 14 meses. Ello explica que tuvieran que realizarse de manera urgente ciertas obras en el actual edificio.

Así, en el último tiempo se mejoró sustancialmente la infraestructura. Se contrataron obras por 18 millones 700 mil pesos, lo que consistió en el cierre perimetral, instalación de panderetas nuevas, reposición, reparación y pintado, construcción de un terraplén y franja de seguridad.

Al lado de la plaza de pesaje, que se amplió, hay una caseta donde está funcionando el sistema computacional. Se colocaron alambres de púas sobre las panderetas; se repararon las casetas de control de acceso y la salida de camiones y todas las mallas metálicas. Se ha instalado también una señalética con letreros tipo vialidad caminera y, finalmente, se procedió a la limpieza y retiro de maleza.

En cuanto a los planes futuros en materia de equipamiento para la aduana de Los Andes, el año 2005 se financiará con recursos propios la adquisición -por 238 millones- de escáners móviles, que servirán para detectar drogas y otras materias ilícitas. Por otro lado, hay un programa de equipamiento por mil millones de pesos a cuatro años.

b) Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, señor Arturo Herrera.

La policía no cuenta con elementos tecnológicos en la frontera para dar mayor fluidez a la tarea de control.

Atendida la circunstancia que la adquisición de tecnología tiene un costo muy elevado, lo más factible es compartir tal decisión con los otros organismos que cumplen funciones fiscalizadoras en la frontera.

c) Directora de Salud Aconcagua, doctora Carmen Castillo.

Tras la visita que realizó últimamente al recinto de la aduana, pudo constatar que se habían pintado los cierres perimetrales, además de eliminarse los focos de riesgo -a través del desmalezamiento en el entorno de los límites prediales-, los focos de insalubridad y de mejorarse los receptáculos para la basura. También es destacable la construcción de taludes para proteger los cercos de las maniobras de estacionamiento de los camiones. Todo ello permite dar por superados los reparos sanitarios, formulados en diciembre de 2003 por el Servicio de Salud.

5) Ausencia de condiciones de seguridad tanto para los funcionarios de la aduana como para los transportistas.

Acerca de esta imputación, el señor Allard precisó que existía un contrato con una compañía de seguridad. En este momento hay guardias las 24 horas del día, incluyendo los domingos y festivos. Además, se está readecuando el sistema de iluminación y ejecutando otras obras, como la construcción del camino interior de asfalto.

Respecto de este tema, la solución de fondo estriba en el proyecto El Sauce. Allí habrá una zona primaria de 30 mil metros cuadrados, en la que se llevarán a cabo todos los procedimientos aduaneros, tales como ingreso de camiones, pesajes, fiscalización de sellos, aforo, etcétera. También habrá un patio fitosanitario, estacionamientos de vehículos y un área de potencial centro de transferencia de carga.

En cuanto a si la falta de seguridad pone en riesgo a los que laboran en el recinto aduanero, aseguró que en este momento las condiciones son las mejores que ha podido contratar en el lugar, además de la coordinación con Carabineros.

6) Falta de Personal.

El Director Nacional de Aduanas señaló que la dotación actual en Los Andes es de 73 funcionarios. El promedio de refuerzo desde Valparaíso, San Antonio y Santiago es de 17 funcionarios.

En Los Libertadores se brinda la atención necesaria, gracias a que se trabaja sobre la base de turnos, de la misma forma como se hace en los 90 lugares de atención.

En el período invernal hay 20 personas en el turno, que dura una semana. Hay 30 funcionarios entre septiembre y diciembre, y alrededor de 40 en enero y febrero. A ellos se agregan tres expertos en control de drogas.

Como Aduanas necesita más personal, se está pidiendo a Hacienda, a través del presupuesto exploratorio, un plan 2005-2008 para todas las nuevas responsabilidades que traen aparejadas los tratados de libre comercio. Así, tienen que preocuparse del origen, de las normas de acceso al mercado, de resoluciones anticipadas, etc., que antes no existían. Se está pidiendo un 2,5 por ciento más de presupuesto por cuatro años, tanto para costear al personal como para atender el gasto de funcionamiento y las inversiones.

En cuanto a la capacitación de personal aduanero, el año 2003 lo hicieron 720 de los 1.380 funcionarios.

7) Facilitación al tráfico de drogas.

a) Director Nacional de Aduanas, don Raúl Allard.

Este cargo es infundado y afecta al servicio en su responsabilidad y prestigio.

Se trataría de una formulación hipotética, en el sentido que si no hay control de pesaje ni de ingreso se podría vulnerar el país a través del tráfico de drogas.

Aduanas cuenta con un departamento especializado en fiscalización de drogas a nivel nacional y en la aduana de Los Andes, y actúa en coordinación con los otros servicios y policías, a nivel nacional e internacional.

Estados Unidos, apoyando a la Organización Mundial de Aduanas, elabora una estadística de lo que se decomisa en todo el orbe, lo que permite saber de dónde viene el buque, camión o avión, pudiendo afirmarse que sólo el 0,2 por ciento proviene de Chile. O sea, el país no es un lugar de tránsito masivo para la droga. Sin embargo, no hay que ser autocomplacientes, pues esa estadística señala que hay que reforzar lo que está haciendo Aduanas en conjunto con Carabineros e Investigaciones.

En materia de incautación de droga, el 2004 se realizaron 54 procedimientos exitosos, 21 de ellos en Los Libertadores, incautándose 503 kilos de marihuana.

Aduanas es parte de un sistema, en que las políticas se coordinan a través del Conace. Hay reuniones periódicas en La Moneda, donde están todos los servicios. Además, intervienen los tribunales, el Ministerio Público, Carabineros, Investigaciones, la Armada, Aeronáutica, el Sag, etcétera. Aduanas tiene la especial responsabilidad del control en lo que se llama "la línea": la frontera.

Chile es la sede regional sudamericana de Rilo (Regional Intelligence Liaison Office), organismo de enlace de inteligencia en materia de ilícitos aduaneros. Además, a través de Rilo, recibe y entrega información a las policías del resto del mundo.

b) Director de la Policía de Investigaciones de Chile, señor Arturo Herrera.

La acción desarrollada por la institución se circunscribe, principalmente, a la labor realizada por la brigada antinarcoóticos de Los Andes, que mantiene en forma permanente un funcionario en el paso Los Libertadores con la finalidad de efectuar controles selectivos a los transportes de pasajeros que transitan por dicho paso, función que es reforzada una o dos

veces a la semana por otros funcionarios junto a un guía canino con su respectivo perro detector de drogas.

Los operativos selectivos se llevan a cabo dentro de la zona primaria del complejo Los Libertadores, por lo que esta actividad es coordinada sistemáticamente con personal del Servicio Nacional de Aduanas y del Servicio Agrícola y Ganadero.

De acuerdo a lo informado por el jefe de la referida unidad policial especializada, tanto las coordinaciones como las relaciones laborales se han desarrollado dentro de un marco de absoluta normalidad, sin que se hayan registrado hechos negativos.

Asimismo, en el marco de las investigaciones antinarcóticos, desarrolladas por distintas unidades especializadas, en algunas ocasiones se han realizado coordinaciones para ejecutar operativos sorpresa que, mayoritariamente, han consistido en la revisión de transportes de carga. En algunos casos, cuando los registros a camiones de transportes ameritan una mayor acuciosidad, éstos son escoltados por personal policial y de Aduanas hasta las dependencias de ese servicio, donde se cuenta con los elementos adecuados, como pozo y montacargas, para realizar un aforo físico de la mercadería y un chequeo a otras partes del transporte.

En 2003, tres individuos fueron puestos a disposición del tribunal y la droga incautada en su poder alcanzó un total de 18 kilos 270 gramos de cannabis sativa, en el marco de dos operativos coordinados con el Servicio Nacional de Aduanas. En este contexto, y de acuerdo con los registros que mantiene la jefatura nacional de narcóticos, la Brigada de Los Andes, en conocimiento del fiscal antidrogas correspondiente, realizó cuatro diligencias en coordinación y colaboración con el Servicio de Aduanas entre enero y mayo del año 2004, incautándose 49 kilos 696 gramos de cannabis sativa y 3,4 gramos de cocaína.

Cabe precisar que, derivado del objetivo de fortalecer la prevención estratégica que realiza esta institución, centrada en una situación selectiva y proactiva sobre las redes de organizaciones criminales, con frecuencia suelen desarrollarse operaciones especiales. Desde el año 2000, la Brigada Investigadora del Crimen Organizado, Brico, ha mantenido una estrecha coordinación con el Departamento Nacional de Fiscalización de Drogas del Servicio Nacional de Aduanas. En la mayoría de las diligencias por infracción a la ley N° 19.366, efectuadas en el complejo Los Libertadores, se ha operado sobre la base del artículo 33, relativo a la cooperación eficaz y, posteriormente, entrega vigilada, destacando la rápida y fluida coordinación con el Ministerio Público. Esta coordinación se refiere, por una parte, al intercambio de información contenida en los manifiestos internacionales de carga proporcionada por el servicio y, en otros casos, al encargo de vehículos efectuado por la Brico, con el objeto de determinar la individualización del conductor y los tripulantes al momento del ingreso o salida del país. Este canal técnico ha permitido concretar con éxito 14 operaciones antinarcóticos, incautándose droga oculta principalmente en transportes de carga y vehículos particulares en el paso fronterizo Los Libertadores.

Es importante destacar que esta policía no tiene participación alguna en la indagación de los delitos de contrabando y fraude aduanero. Estos son detectados por personal de Aduanas, durante el proceso de fiscalización, en la zona primaria del complejo Los Libertadores, y los antecedentes son entregados directamente a Carabineros de Chile, que también cumple funciones en ese complejo, por lo que no existe mayor intervención por parte de la institución en este tipo de delitos.

En opinión de la Policía de Investigaciones, y a partir de los antecedentes recabados a la fecha, existirían dos situaciones que deberían examinarse desde la perspectiva de generar condiciones más eficientes para la gestión eficaz de esta policía. La primera se relaciona con

el desarrollo de operativos de prevención y control de los delitos medioambientales, y la segunda se vincula con las facultades operativas en terreno -zona primaria- y la duplicación de fuerzas y medios.

El Servicio Nacional de Aduanas ha sostenido que, atendida la amplitud del concepto mercancía que emplea el artículo 2° de su ordenanza general, el mismo sería comprensivo de las sustancias psicotrópicas y estupefacientes, razón por la cual tendría competencia para conocer e investigar los delitos de contrabando que se relacionen con estas sustancias, para cuyo efecto estaría dotado de facultades de represión y prevención consagradas en el artículo 23 del referido cuerpo legal.

El criterio manifestado precedentemente es, a entender de Investigaciones, claramente equívoco, toda vez que omite consideraciones fundamentales que en definitiva reservan, en forma exclusiva y excluyente, la investigación de los delitos de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas al Ministerio Público, auxiliado por las fuerzas de orden y seguridad pública. Lo anterior, porque los estupefacientes y las sustancias psicotrópicas no pueden ser consideradas como mercancías en los términos planteados por el Servicio Nacional de Aduanas, por cuanto, salvo circunstancias excepcionales, las operaciones de importación y exportación de drogas son siempre ilícitas y están penadas por la ley N° 19.366. En consecuencia, no se encuentran sujetas a la potestad del Servicio Nacional de Aduanas.

En este contexto, debe acotarse que corresponde a la Policía de Investigaciones, entre otras funciones, prevenir la perpetración de hechos delictuosos y de actos atentatorios contra la estabilidad de los organismos fundamentales del Estado, a lo que cabe agregar que su misma ley orgánica y la ley de Extranjería contemplan, como una de las múltiples funciones de esta policía, el control migratorio de las fronteras del territorio nacional y el control de los extranjeros en el interior del país.

La Policía de Investigaciones participa de la idea según la cual la integración del trabajo en los organismos de control, fiscalización y seguridad conforma la mejor estrategia para enfrentar las organizaciones criminales.

Sobre esto último, se han fijado tres grandes objetivos para desarrollar su labor. El primero consiste en desarticular las organizaciones criminales, lo que incluye no sólo la detención del transportista en la frontera, sino que también a los proveedores y financistas, los que no se encuentran en ese lugar.

El segundo objetivo es controlar el microtráfico, para lo cual se coordina con los organismos pertinentes, específicamente con Carabineros, institución con la que tiene una excelente relación.

El tercer objetivo es la disminución del ingreso de drogas al país, para lo cual efectúa una labor diaria con Aduanas en la frontera. En ese sentido, no se puede hablar de jerarquización, sino simplemente del cumplimiento del mandato legal del Ministerio Público, que le ordena llevar a cabo diligencias determinadas con los antecedentes obtenidos fruto de análisis de información, del aporte que efectúan otras policías o del análisis general que hace a través de Interpol, de Europol y de otras policías del resto del mundo, que permanentemente le comunican cómo se está moviendo la droga.

De acuerdo al principio de radicación de competencia, cabe destacar que también existen entregas vigiladas, casos en los cuales el servicio no puede poner en conocimiento de ninguna autoridad los antecedentes de que dispone.

Cabe señalar, por último, que la Policía de Investigaciones cubre casi el 85% de la frontera.

8) Disparidad de criterios en procedimientos de inspección a camiones entre la aduana argentina (Punta de Vaca) y su similar chilena.

Sobre el particular, el Director Nacional de Aduanas, junto con reiterar lo señalado a propósito de los cargos contenidos en los puntos 2) y 3) de este capítulo, dijo que en Punta de Vaca hay un pesaje de Vialidad, tal como lo hay en Chile para los efectos de que los camiones cumplan los estándares para preservar la mantención de los caminos.

En Argentina los usuarios se quejan de demoras, particularmente en horario diurno. El servicio no lo paga el Estado, sino los particulares, siendo superior su valor después de las 17:30 horas.

El proceso de aduana integrada está en aplicación en Los Libertadores en forma plena con Argentina y, en forma de piloto, en Pisiga, Bolivia, y en Colchane, Chile. Hay necesidad de que el Ministerio del Interior construya una nueva aduana en dicho lugar, porque la actual está a algunos kilómetros de la frontera y, entre ésta y aquella se encuentra un pueblo llamado Pisiga Carpa. El Ministerio del Interior, organismo encargado de este tipo de materias, tiene listo el diseño del nuevo edificio, cuya construcción se efectuaría próximamente.

Ahora, en el caso de Argentina, el sistema está integrado para los vehículos particulares y de pasajeros, pero no para los de carga. Respecto de vehículos particulares y de pasajeros opera el sistema del país de entrada. El próximo paso es hacerlo en Dorotea y en Monte Aymond, Duodécima Región. La idea es seguir avanzando.

9) Eventual violación de normas relativas a bandas de precios.

El Director Nacional de Aduanas, señor Raúl Allard, dijo que el hecho de que las autoridades trasandinas se rijan por normas distintas en materia de control aduanero incide en una eventual vulneración de las normas relativas, por ejemplo, a bandas de precio, lo que repercute en los productos locales. Ello ha sido particularmente notorio en el caso del azúcar. Aduanas mantiene un control estricto sobre la mercancía sujeta a bandas de precio, y tratándose del azúcar hace una evaluación y revisión física, lo que se llama aforo al ciento por ciento, incluyendo la extracción de muestras para el análisis de laboratorio. En Valparaíso se cuenta con uno, lo que evita depender de terceros. Sin embargo, hay otro tipo de mercancías que sí deben ser enviadas a un laboratorio externo. Respecto del tema del azúcar se formularon cargos por más de 4 millones de dólares, en aplicación de la normativa vigente, incluyendo la ley N° 19.897, que estableció una nueva modalidad, la de la presunción de que mezclas con 65 por ciento de azúcar tenían que ser clasificadas en la partida 17.01, que es la que está sujeta a banda.

Por otra parte, el trámite anticipado no es aplicable a productos sujetos a banda de precios.

El servicio dictó el oficio circular N° 47, mediante el cual se dijo a todas las aduanas del país que las mezclas, a partir de la ley señalada, pasaron a estar protegidas por la banda de precios, e integran la partida 17.01. Hay una lista que debe contemplar fácilmente cuarenta o cincuenta productos. Todos ellos se ratificaron como pertenecientes a la partida 17.01, aplicando la norma de que las mezclas tuvieran un porcentaje de azúcar superior a un 65 por ciento, como se contempla en la ley promulgada el año pasado.

El caso del cacao es distinto. En 2003, por concepto de azúcar hubo 170 mil toneladas, las que pasan de 200 mil con las mezclas. De cacao sólo hubo 7.800 toneladas, y de gelatinas, 4.627 toneladas. Por lo visto, la importación de cacao representa un porcentaje marginal y, en ningún caso, implica una grave brecha respecto de la banda de precios.

Corresponde clasificar al cacao en la partida 18.06, pues el sentido de la ley es inequívoco, debiéndose aplicar la primera regla de interpretación del Código Civil, que establece en

su artículo 19: “Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu.”. Ahora bien, el artículo 2° de la ley N° 19.897 dice: “Cuando el azúcar se presente mezclada o asociada con otras materias, en una proporción en peso seco superior al 65 por ciento, se presumirá que el azúcar le confiere su carácter esencial.”. Agrega que “Los productos afectos al sistema de bandas de precio, tanto puros como mezclados, o asociados a otras materias, deberán clasificarse en la partida de Aranceles Aduaneros que les confiere el carácter esencial, salvo que constituyan una preparación contemplada como tal en el texto de una partida o en una nota de sección o de capítulo del arancel aduanero.”. Precisamente, ésta es la situación que afecta al cacao, que tiene una partida especial, la 18.06, con ese nombre: “Cacao y otras preparaciones alimenticias”.

Lo establecido en la partida 18.06 no es un concepto arancelario creado arbitrariamente por Aduana, sino que se encuentra en armonía con el sistema aplicado por todos los países del mundo. Tanto es así que el sistema arancelario de Estados Unidos señala exactamente lo mismo, vale decir, el polvo de cacao que contenga sobre el 90 por ciento de azúcar en peso está clasificado como cacao. El arancel de la Unión Europea dice algo similar. Por ende, si se altera la aludida clasificación Chile tendrá problemas con Estados Unidos y la Unión Europea.

Si se sacara el cacao y sus mezclas de la partida 18.06 y se lo trasladara a la 17.01 se estarían agregando nuevos productos a la banda lo cual ya fue objetado en foros internacionales.

-o-

En relación a los cargos contenidos en el Proyecto de Acuerdo, la Comisión escuchó también el parecer de la Asociación de Funcionarios de Aduanas de Chile, representada por su Presidente, señor Daniel Lillo, quien expuso lo siguiente:

La Asociación no comparte algunos de los términos consignados en el Proyecto de Acuerdo N° 409, y lamenta la falta de reconocimiento al esfuerzo y al celo desplegado por los funcionarios de aduanas del país durante 24 horas diarias y de lunes a domingo en el cumplimiento de su doble misión, cual es fiscalizar el paso de mercancías por costas, fronteras y aeropuertos y, a la vez, facilitar las operaciones de comercio exterior del país. Lograr un equilibrio entre fiscalizar y facilitar no es algo sencillo, pero los funcionarios están empeñados en ello.

Fiscalizar supone velar por el interés nacional, evitando el ingreso o salida de mercancías sujetas a tributación. Facilitar no significa remover cualquier obstáculo a las importaciones o exportaciones de empresas nacionales o extranjeras, sino atender estas operaciones en forma ágil y expedita. Ésta es la tarea diaria que los trabajadores aduaneros cumplen en los puertos, aeropuertos y fronteras, muchas veces sin los recursos materiales e infraestructura suficiente para sus delicadas funciones.

Afortunadamente, la probidad e integridad de los funcionarios de Aduanas no está cuestionada e, incluso, goza de reconocimiento internacional a nivel de la Apec.

Por eso, les parecen injustas algunas apreciaciones contenidas en el Proyecto de Acuerdo, que implican de algún modo un cuestionamiento al servicio público más antiguo del país y, por ende, a sus trabajadores, agrupados en la organización gremial de más larga data de la administración pública chilena, la Anfach, con 94 años de existencia institucional.

En efecto, el hecho de hablar de irregularidades puede significar, ante la opinión pública, un juicio global al servicio y no una investigación acotada a situaciones puntuales, particu-

larmente de la aduana de Los Andes. Por ello, prefieren el término “insuficiencias” o “carencias” del servicio, ya que efectivamente cuenta con una escasa dotación de personal, que, incluso, se ha visto disminuida en los últimos años por la jubilación de muchos funcionarios.

La dotación actual del servicio es de 933 funcionarios de planta y 398 a contrata.

Desde el punto de vista del gremio, lo ideal sería tener una planta de 1.400 funcionarios, ya que otorgaría la estabilidad necesaria para que el personal aduanero trabaje adecuadamente en la fiscalización y facilitación del comercio exterior.

El hecho de que Chile haya suscrito tratados de libre comercio, acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales y se haya incorporado a foros o convenciones internacionales, como el Apec, obliga al personal aduanero a una constante capacitación y perfeccionamiento.

En otro plano, dijo que no debe confundirse el trámite anticipado de declaraciones, recomendado por la Organización Mundial de Aduanas y por la Organización Mundial del Comercio, para la facilitación del comercio exterior, con avisar anticipadamente a transportistas o exportadores que sus vehículos o productos serán fiscalizados por la Aduana.

Cuando se señala que en Los Andes sólo se inspeccionan 100 camiones diarios, de un total de 500 que transitan por ese paso, se desconoce que el ciento por ciento de esos camiones son inspeccionados documentalmete por la aduana y el 5 por ciento mediante revisiones o aforos físicos, utilizando la metodología de la gestión de riesgo, es decir, seleccionando aquellos vehículos o productos que ofrezcan mayores posibilidades de ilícitos.

En todo caso, fiscalizar 100 camiones de 500 equivale a una inspección física del 20 por ciento, cifra muy superior al promedio mundial, que es de 10 por ciento.

De acuerdo a estudios que han realizado, un incremento del personal aduanero a nivel nacional permitiría aumentar de 5 a 10 por ciento los niveles de aforo físico a las mercancías. Además, con algunos recursos económicos, la dotación de personal podría laborar en horas extraordinarias. Para ello, proponen un financiamiento mixto entre el Estado y los usuarios.

También es necesario aportar recursos para adquirir nueva tecnología aplicada a la fiscalización, tales como equipos de rayos X para la revisión en pantalla de camiones y contenedores, y dotar al personal fiscalizador de sensores para la detección de sustancias ilícitas, que sólo posee actualmente el personal especializado del Departamento de Fiscalización de Drogas, que realiza turnos permanentes en Los Libertadores.

Tampoco es exacto que exista desconocimiento del real volumen de carga que ingresa a Chile por el paso fronterizo de mayor tráfico, ya que el personal aduanero lleva un acucioso registro de manifiestos.

En otro plano, se requiere mejorar las condiciones de seguridad de los funcionarios. Ello se logra ordenando y racionalizando el tránsito de camiones en Los Libertadores y en la Zona Primaria de la aduana de Los Andes. Falta una mayor colaboración de Carabineros, a fin de reducir el peligro de accidentes del personal revisor. El contar con tenidas térmicas para el trabajo, pensando por ejemplo en el frío cordillerano, contribuiría a la seguridad del personal aduanero.

La iluminación nocturna en la Zona Primaria de Los Andes debe ser mejorada sustancialmente, para evitar accidentes y robos al amparo de la oscuridad. La polución de polvo, gases y partículas tóxicas, producto del intenso movimiento de alrededor de cien camiones, es también un serio riesgo para la salud del personal aduanero y de los usuarios, registrándose ya víctimas de cáncer pulmonar.

La solución definitiva debe encontrarse en el traslado de la aduana de Los Andes al puerto terrestre de El Sauce, que considera una Zona Primaria de 84 mil metros cuadrados, con la infraestructura e implementación moderna necesaria, a partir de 2006.

Con todo, reconocen que se han hecho reparaciones en la actual Zona Primaria de Los Andes. Se construyó un muro perimetral que da mucho más seguridad que el antiguo cierre de zarzamoras. También se está recubriendo con estabilizantes la playa 12, pero éstas son soluciones parciales, a la espera de la definitiva, que debería ser el Puerto Terrestre El Sauce.

La fiscalización también puede mejorar, creando mecanismos de estímulo al celo fiscalizador de los funcionarios. Antiguamente, por ejemplo, existía el incentivo llamado Galardón, según el cual un porcentaje de las multas por contrabando beneficiaba al funcionario que descubría un ilícito.

Por otra parte, es necesario uniformar los horarios de atención al público, en especial con el Servicio de Salud Aconcagua, que atiende hasta el mediodía solamente, y no en forma ininterrumpida, como lo hace la aduana, el SAG o Policía Internacional, lo que crea un verdadero “cuello de botella” para los usuarios. Un avance en ese sentido es el proyecto llamado ventanilla única.

¿Es posible atender en forma ágil y expedita si no se cuenta con el personal y los elementos tecnológicos necesarios? Muchas veces el personal atiende más allá de los horarios normales de oficina. A las 17 ó 18 horas debería terminar el trabajo del funcionario aduanero, pero como eso no es posible, porque hay camiones que están esperando ser atendidos, es necesario hacerlo en horas extraordinarias. Como no se puede obligar a trabajar gratis a los funcionarios, dicho sobretiempo debería ser remunerado, pero los recursos son insuficientes. Por eso, estiman que el propio usuario del servicio, si quiere una atención expedita y eficiente, debería hacer un aporte económico, conjuntamente con el Estado.

Si se lograra contar con recursos privados para cancelar estas horas extras, se obtendría un ahorro aproximado de 1.500 millones de pesos, que iría en directo beneficio de los privados, que piden ser atendidos hasta el amanecer e incluso los fines de semana y festivos.

III. INTERVENCIONES EN LA COMISIÓN DE LOS DIRIGENTES GREMIALES DEL TRANSPORTE TERRESTRE Y DE LOS PRINCIPALES USUARIOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ADUANAS, Y RESPUESTAS DE LAS AUTORIDADES PERTINENTES.

1) Dirigentes del Transporte Terrestre.

i) Presidente de la Confederación de Dueños de Camiones, señor Mauricio Cordaro.

Ha existido un cambio notable -en el tiempo- en las instalaciones de la aduana de Los Andes. Aunque la situación es provisoria, porque existe un proyecto para licitar un nuevo terminal aduanero, las medidas que ha tomado Aduanas son positivas. Por una parte, ha sido mérito del director de dicho servicio y, por otra, de la labor que han realizado los señores diputados al hacerse eco de los reclamos que han formulado los transportistas.

La postura de la Confederación de Dueños de Camiones no ha sido tanto criticar a la aduana chilena, sino fundamentalmente al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones.

El problema de las romanas no incumbe al director de Aduanas, sino al referido Ministerio, porque es de competencia de éste instalarlas.

También les preocupa que el control que se hace en el paso de Los Libertadores sea con una romana que se traslada ocasionalmente y con aviso. Les parece inexplicable que así sea. Si bien es cierto que tal vez no se justifica la instalación de una romana fija, al menos debe mantenerse una móvil en forma permanente. Valoran el Proyecto de Acuerdo N° 458 de esta Corporación, presentado en la sesión N° 10, de 24 de junio de 2004, donde se solicita al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones que analice la factibilidad técnica de crear una unidad especializada con atribuciones de coordinación con los distintos servicios que intervienen en la materia y la solución de conflictos y seguimientos del cumplimiento de tratados en el transporte internacional.

Desde hace décadas que se vive una situación de asimetría absoluta en este tópico. Así, en el último tiempo, la Secretaría de transportes de Argentina emitió una resolución que obligaba a todos los camiones chilenos que iban hacia Brasil, y a los camiones brasileños que venían hacia Chile, a transitar por el paso de Jama en la Segunda Región, con lo cual se duplicaban prácticamente las distancias y se encarecía infinitamente el transporte. Afortunadamente, con la intervención del Presidente Lagos y de la Cancillería se logró que los argentinos dejaran sin efecto tal medida.

La resolución en cuya virtud se suspende aquélla se basa en considerandos que son inaceptables, pues en ellos se reitera su posición de que, por ser país transitado, deben tener derecho a una cuota de la carga de los vehículos que circulan por allí, que son los camiones chilenos y brasileños. Ésa es la tesis permanente del gobierno argentino y de los camioneros de ese país. Cabe destacar que la resolución solamente suspende la aplicación de la medida, pero no la deroga. La suspensión rige mientras duren las gestiones diplomáticas encaminadas a reconocer los derechos argentinos como país transitado.

Junto con investigar los temas aduaneros, hay que coordinar la acción de todos los servicios involucrados. Así, en el Ministerio de Transportes debería existir una unidad especializada en la materia, que hasta hoy no se ha creado.

En materia de coordinación de la autoridad, también les preocupa la situación del tráfico de drogas. La penalización de éste debería ser mucho más severa que la que se está aplicando actualmente a los conductores o dueños de camiones, que hacen del narcotráfico un negocio sumamente rentable. Estas personas son detenidas, pero al cabo de dos meses recuperan la libertad. A juicio del gremio, no deberían gozar de dicho beneficio y, además, habría que imponerles la medida de suspensión a perpetuidad de la licencia de conducir. Así se desincentivaría efectivamente el tráfico de drogas, que es un muy buen negocio y que, además, produce competencia desleal en el sector. En efecto, el transportista en dicho caso puede cobrar una suma irrisoria por el flete que realiza, toda vez que la ganancia real proviene del narcotráfico.

Debería haber una permanente preocupación para luchar contra estas asimetrías. El Servicio Nacional de Aduanas debería ser tan severo como lo es su homólogo argentino con los camiones de los connacionales.

Desde que empezó el tráfico masivo de camiones, en la década del 60, han tenido que sufrir reiteradamente atropellos de parte de las autoridades argentinas.

En estos momentos, en el vecino país existe un subsidio de 40 por ciento en el valor del petróleo y un 75 por ciento en los peajes, lo que coloca a los camioneros chilenos en una situación desventajosa.

En una reunión con el embajador de Argentina, éste le manifestó que era partidario de los subsidios, los cuales debían utilizarse especialmente en países que venían saliendo de situa-

ciones tan difíciles como la que había vivido el suyo. Además, le afirmó que los subsidios iban a permanecer mientras fuera necesario. Por esa razón, los han desplazado en el transporte internacional. De un 60 por ciento de participación que tenían en aquél, nuestros camiones hoy representan no más de 10 por ciento, con un problema adicional: el transportista chileno ha volcado su flota al ámbito nacional, agravando la situación por la que atraviesa el gremio.

En el tema de la relación con Argentina han ideado fórmulas para corregir algunos de los problemas que existen. Una de ellas parte de la base que, siendo aquél un país federal, hay muchas situaciones que se pueden arreglar a nivel de los gobernadores, sobre todo considerando que el tráfico entre Chile y Mendoza es bastante expedito. Pero para eso necesitan que la autoridad regional chilena tenga un rol más activo.

No tiene ninguna queja respecto al trato que dispensan los funcionarios de la aduana de Los Andes. Sin embargo, es indudable que trabajan en un recinto inadecuado.

ii) Presidente de la Asociación Gremial de Empresarios de Transporte Internacional de Carga Terrestre, señor Dusan Simunovic.

La fiscalización tanto de la aduana de Los Andes como del SAG corresponde a los estándares negociados con las aduanas del MERCOSUR. El déficit principal es de infraestructura; no hay dónde estacionar los camiones. En el recinto caben 100 y llegan 500. Los otros 400 se estacionan alrededor de la ciudad, exponiendo tanto a la carga como a los conductores, sin ningún sistema sanitario. Es un problema grave. Están en conocimiento de que se está licitando un lugar en el sector El Sauce para construir una nueva aduana, pero pueden pasar uno o dos años para que ella entre en funcionamiento.

Plantean que el control de las exportaciones se realice en forma conjunta en la aduana de Punta de Vaca y que las importaciones se sigan controlando en Los Libertadores.

En cuanto a la droga, la sanción que tiene la persona que la transporta al país es permanecer uno o dos meses detenida y luego sale bajo fianza. Pueden pasar años para que reciba la condena. Son partidarios de que se suspenda al conductor que puso en riesgo el capital del transportista al venir con drogas. En la medida en que no exista una pena que realmente afecte a los traficantes, esta situación irá en aumento.

La aduana argentina no respeta el MIC/DTA. Está sigla significa que al camión que sale liberado de Chile sólo se le deberían revisar los sellos en el país transitado, que es Argentina, y ser revisado propiamente tal en la aduana de destino, que es Brasil. Las autoridades trasandinas hacen caso omiso de esta norma, pues realizan aforo físico al ingreso y a la salida de muchos camiones. Vinculado a lo anterior, no ven razón para que los vehículos de transporte sean pesados en cada una de las provincias argentinas, antes de llegar a Brasil, que es el punto de destino.

Reconocen la gestión que realiza Aduanas. Se han agilizado procedimientos, respecto de los cuales desde hace mucho tiempo venían planteando que se hicieran cambios.

Respondiendo a una consulta, dijo que aparte de Los Andes, la otra aduana donde se justificaría la instalación de una romana es la que se encuentra en la frontera con Bolivia.

En relación con el tiempo de espera de los camiones, es parecido en Argentina. La diferencia está que en este último país aforan un alto porcentaje de los camiones que van en tránsito, tanto al ingreso como a la salida. Eso causa que los camiones puedan estar tres o cuatro días detenidos, lo que no sucede en nuestro territorio.

Por otra parte, el grado de estrictez en la revisión es parecido en ambas aduanas.

Cabe destacar que todos los países del MERCOSUR aspiran a contar con una aduana como la chilena. Con todo, hay que reconocer que el recinto de Los Andes presenta ciertas deficiencias.

En otro plano, el transporte chileno ha perdido aproximadamente cinco mil puestos de trabajo en los últimos tres o cuatro años. Ello se debe al subsidio a las empresas argentinas y al impuesto específico al combustible que rige en Chile.

Respuestas de las autoridades a los comentarios e interrogantes planteados en el seno de la Comisión por los parlamentarios y dirigentes de las organizaciones gremiales del transporte terrestre.

i) Director Nacional de Aduanas, señor Raúl Allard.

Sobre la penalización de la droga, expresó que ello corresponde a la legislación respectiva. En el caso de Aduanas, tiene un adecuado sistema de coordinación con la Fiscalía Nacional y con los fiscales de distrito del Ministerio Público.

Para detectar la droga, antes se abría el bulto. Ahora, en cambio, con un sistema no invasivo, se utiliza una especie de jeringa con la que se determina, en una primera instancia, cuál es el tipo de droga que contiene aquél. Para ello hay personal especializado. En ese sentido, no hay ninguna gestión de riesgo, sino que se controla el ciento por ciento de los camiones que ingresan. Inmediatamente, si hay indicios de que se trata de una sustancia ilícita, se llama al fiscal del Ministerio Público, quien indica el paso a seguir, es decir, con Aduanas, Carabineros o Investigaciones. Es extraordinariamente expedita la forma en que se inicia el procedimiento. La normativa, en cuanto a penalidad, evidentemente puede ser revisada y perfeccionada, pero en todo Chile con la reforma procesal penal el sistema es muy expedito. El fiscal celebra la audiencia con el juez de garantía y se inicia el procedimiento.

Por otro lado, se han dictado resoluciones para regular las reexpediciones en la zona franca. Lo anterior apunta a limitar el número de días desde que sale la mercadería de allí con destino a Arica, Valparaíso o San Antonio, según corresponda. Ello, de acuerdo con la capacidad de las empresas de transportes de camiones, de manera de asegurar que la mercancía sale del país. En eso se actúa en coordinación con las policías.

Cabe hacer alusión a la ley N° 19.912, que faculta a Aduanas para retener, sin esperar orden judicial, la mercadería que, a primera vista, aparece como si fuera falsificada.

En cuanto al pesaje, la romana de Los Andes está en pleno funcionamiento. Chile es un país donde, por el hecho de que el arancel es del 6 por ciento, este tipo de fiscalizaciones no tiene la incidencia que en otros países. De todos modos, se hará una inversión. La idea es que Hacienda, Interior, el SAG y Aduanas inviertan en conjunto en un equipamiento en Los Libertadores, tanto en equipos móviles como en un equipo fijo.

En el caso del control en Punta de Vaca, hay que señalar que Chile y Argentina tienen un tratado de integración, el cual, en su primera fase se refiere a vehículos de locomoción colectiva y de pasajeros, y excluye la carga. La segunda fase del proceso de integración debería, entonces, incluir ésta.

Respecto a la coordinación con Argentina y con la Intendencia, acaba de sesionar en Valparaíso el Comité de Fronteras. Hay dos reuniones al año entre las aduanas y, al menos, una reunión anual por paso. Así, por ejemplo, se realiza una reunión de Monte Aymond y otra de Cristo Redentor.

Es posible que en la próxima reunión entre los intendentes regionales y el gobernador de Mendoza también participe Aduanas. En casos anteriores ha habido esa participación. De

hecho, el intendente señor Luis Guastavino presidió la inauguración de la reunión de Cristo Redentor. Uno de los aspectos que se trató ahí fue el respeto a MIC/DTA. Esta materia también se abordó en la última reunión entre las aduanas chilena y argentina.

Son temas que hay que continuar negociando, porque, sin duda alguna, en ese tipo de asuntos hay una relación difícil.

En cuanto al tema del paso de Jama, efectivamente Argentina siempre ha querido aprovechar su condición de país de tránsito entre Chile, Uruguay y Brasil. Nuestro país también posee esa condición, pero en menor grado. De las mercancías que transitan desde Chile a Argentina, el 12 por ciento viene vía Valparaíso o San Antonio y atraviesa el territorio nacional por Los Andes. Chile es, por ende, un país de tránsito. Argentina lo es en mayor medida, porque el comercio entre Chile y Brasil es muy importante. En los últimos dos años, prácticamente el 88 por ciento de la carne importada ha venido de Brasil, porque en Argentina se produjo un foco de fiebre aftosa. Este último país tiende a aplicar distintos tipos de tasas. Además, se ha configurado un sistema de robo a los camiones chilenos, tema que se ha tratado constantemente en las reuniones bilaterales.

En cuanto a la resolución que suspendió el tránsito por el paso fronterizo de Jama, hay que reconocer que los países -en este caso Argentina- son soberanos para dictar una medida de esa naturaleza. Pero Chile está negociando políticamente con Argentina, de modo que se podrá requerir al vecino país el cumplimiento de normativas y prácticas internacionales. Por ende, no hay desinterés de parte del gobierno chileno en que la referida medida consista en una mera suspensión y no en una derogación.

Tanto la cartera de Transportes como la de Relaciones Exteriores salieron en defensa de los camioneros chilenos, después de que Argentina intentó aplicarles un tributo que se denominó "de participación en el tránsito". Evidentemente, se trata de relaciones entre vecinos que son complejas. En síntesis, hay una posición clara del gobierno de Chile para defender a los camioneros nacionales, política que es coordinada entre ambos ministerios.

En cuanto a equipamiento, específicamente escáneres, está el proyecto de adquirir cuatro aparatos móviles. Se dio prioridad a la adquisición de dichos instrumentos para el paso fronterizo Los Libertadores y, en segundo lugar, para el de Chacalluta, materia en la que Aduanas está coordinándose con el director de Presupuestos, el subsecretario del Interior y el SAG.

Tanto en el presupuesto del 2004 como en el del año en curso se incluyeron los recursos necesarios para la adquisición de la totalidad de escáneres móviles y una parte para la compra de un escáner fijo para la aduana de Los Libertadores. Esperan que con la contribución de otros servicios involucrados en el tema podrán adquirir más de estos equipos.

ii) Director para la V Región del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), don Hugo Yávar.

Acerca de los camiones que se estacionan en las afueras de Los Andes a la espera de ser atendidos en la aduana, se trata de vehículos que desde el punto de vista sanitario no constituyen riesgo, ya que en Los Libertadores fueron revisados la cabina y el equipaje. Lo que falta por revisar, esto es, la carga va con sellos. Por lo tanto, los vehículos tienen resguardo desde el punto de vista del SAG.

Además, cada día son más los camiones que están siendo monitoreados durante todo el viaje a raíz de los robos, sobre todo los que transportan carne. El ciento por ciento de estos últimos viene con sistema GPS y el chofer no tiene forma de acceder a la carga, a menos que lo autoricen desde la central, sea Brasil, Paraguay u otro país.

Por otro lado, el SAG no está facultado para abrir la valija diplomática, ya que ella está amparada por la convención de Viena. Cabe destacar que es el único equipaje que no pueden revisar.

Finalmente, indicó que sería conveniente consultar la adquisición de máquinas móviles de rayos X en Chungará, que es el segundo paso con mayor movimiento después de Los Libertadores, y con un intenso tránsito de mercaderías a terceros países, vía ultramar, especialmente de cargamentos provenientes de Bolivia.

2) Dirigentes de la industria azucarera y del Consorcio Agrícola del Sur.

i) Abogado de Iansa, señor Edgardo Palacios.

Con ocasión de la dictación de la ley N° 19.772, Chile incrementó su arancel consolidado a 98 por ciento. Desde entonces, comenzó a darse un fenómeno sorprendente, que consistió en la importación de mezclas de azúcar, con el 95 ó 98 por ciento de este producto, a las que se le agregaba cualquier otro aditivo.

Se clasificó esas mezclas en partidas arancelarias distintas de aquellas que están sujetas al sistema de bandas de precio, por lo cual las empresas o personas que accedían a estas importaciones dejaban de pagar el derecho específico que establecía dicho sistema para el azúcar, incluso el derecho ad valorem, dependiendo de las condiciones que Chile hubiera otorgado a los países de origen de tales productos.

Este problema, que surgió a raíz de la ley N° 19.772, se incrementó fuertemente en 2002 y 2003, representando, según datos proporcionados por el Servicio Nacional de Aduanas, importaciones superiores a las 90 mil toneladas de mezcla. Éste fue uno de los aspectos considerados para modificar la ley de bandas vigentes a esa fecha, lo que provocó la dictación de la ley N° 19.897.

El artículo 2° de esta, dictada en septiembre de 2003, instituyó la regla 3 b), la cual en el inciso segundo y sólo para el caso del azúcar estableció una norma que señala que toda mezcla cuyo componente de azúcar sea superior a 65 por ciento, se presume que constituye azúcar para efectos de la aplicación del sistema de bandas de precio.

Esta ley significó que Aduanas reclasificara todas las mezclas que aún estaban ingresando y que “perforaban” el sistema de bandas de precio, con la sola excepción de dos que hasta hoy no se han clasificado en la partida 17.01, como, según su opinión, corresponde: las mezclas de azúcar con cacao y de azúcar con gelatina.

Hoy, es normal encontrar importaciones de mercancías que contienen, con variaciones, 98 por ciento de azúcar y 2 por ciento de gelatina o cacao. Si la mezcla corresponde a cacao, se clasifica en el capítulo 18, concretamente en la posición arancelaria 18.06.10.00. Subrayó lo anterior porque, a propósito de la tramitación del proyecto de ley, se dejó expresa constancia en la Comisión de Agricultura del Senado de dos aspectos. Primero, cuando Chile publicó el arancel el 31 de diciembre de 2001, apareció una apertura en la subpartida 18.06.10 y se señaló que ahí también se incorporarían aquellas preparaciones en que el contenido de azúcar superara, incluso, el 90 por ciento. Ésta era una apertura administrativa, por lo que, de acuerdo con la ley N° 18.525, no podía tener fines tributarios, puesto que esas materias son propias de ley y no pueden delegarse en el Ejecutivo.

No obstante que -como se indicó- dicha apertura tenía sólo fines administrativos o estadísticos, en la práctica significó que los importadores la invocaran y se cobijaran en ella para ingresar esas mercancías fuera del sistema de bandas de precio, eludiendo, en definitiva, el pago de los derechos específicos que correspondía realizar.

En segundo lugar, en el Senado se convino que el Ejecutivo terminaría con esa apertura, lo que efectivamente hizo en octubre de 2003 con la dictación de un decreto supremo. Al mismo tiempo, quedó expresa constancia de que el objeto de la ley N° 19.897 era “blindar” íntegramente el sistema de bandas de precio, ya que se había resuelto el problema al incrementarse los contingentes de 60 a 105 mil toneladas y abrirse la posibilidad de ingresar mezclas de azúcar para uso exclusivo industrial, sector que, por lo demás, se sentía menoscabado por el problema de la ley de bandas de precio. Asimismo, se dejó constancia de que no se permitiría ingresar mezclas de azúcar con cacao fuera de la partida 17.01, lo que significaba que la mercancía estaría sujeta al pago del derecho específico.

Basado en una opinión que no comparten, Aduanas ha posibilitado que estas importaciones sigan ingresando bajo la partida 18.06. Al efecto, en enero del presente año, dictó el Oficio Circular N° 000026, mediante el cual señaló expresamente que estas mercancías debían seguir siendo clasificadas en la posición arancelaria 18.06.10.00. Respecto de las mercancías que contienen gelatina, indicó que ellas corresponden a la Partida 21.06, lo que en su concepto también es errado.

Lo anterior ha significado el ingreso a Chile de una cantidad importante de esas mezclas sin que paguen aranceles. Ello provoca serias distorsiones no sólo en el mercado, sino que, además, genera no pocos problemas en el ámbito internacional y, lo que es más grave, pone en riesgo el nuevo sistema de bandas, consagrado en la ley N° 19.897.

A través de su artículo 2°, esta ley consagró, de modo ligeramente diverso, pero conservando su esencia, lo que el sistema armonizado contempla como regla general. Dicho sistema constituye un procedimiento jurídico de aplicación universal, por lo cual los países no pueden hacer modificaciones de ningún tipo a las reglas generales de interpretación ni a ninguna de las restricciones, notas legales, partidas o subpartidas arancelarias de hasta seis dígitos.

Adicionalmente, existe otro sistema de notas explicativas, que ayuda a resolver los problemas interpretativos que presenta un texto tan complejo como el arancelario, pero no tienen fuerza jurídica.

El director Nacional de Aduanas está facultado para interpretar exclusivamente las normas de carácter jurídico, pero las explicativas no son interpretables, sino sólo aplicables.

El precitado artículo 2° recogió este principio, contenido en la regla general de interpretación 3 b), que consiste en que cuando a priori, se tiene la posibilidad de clasificar una determinada mercancía en dos o más partidas -lo que ocurre con frecuencia- debe recurrirse, en el caso de las mezclas, al principio de que el componente esencial de ella determinará qué partida arancelaria corresponde aplicar. En este caso, no cabe duda de que el componente esencial es el azúcar. ¿Cómo se determina cuándo estamos frente al factor esencial? Ello no está resuelto. Pero las notas explicativas de las reglas generales de interpretación señalan el peso, el volumen, el valor, la función y la importancia de la mezcla en el producto. Eso significa que si hay una mezcla con 98 por ciento de azúcar y 2 por ciento de cualquier otro elemento, normalmente el peso es mayor en azúcar.

La única función de estas mezclas es azucarar, y en ningún caso ser una preparación alimenticia ni chocolate.

Es importante señalar que tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea, el tratamiento que se da a estas mezclas es el mismo que corresponde darle al sistema de bandas de precio desde el punto de vista tributario. Desde una perspectiva arancelaria y técnica se debe actuar de igual modo. Tanto es así que cuando Chile tuvo una controversia del mismo orden con Colombia, acompañó la jurisprudencia de todos los países importantes para demostrar

que estas mezclas se debían clasificar de acuerdo con la regla general de riesgo. Se incluyó, también, la jurisprudencia norteamericana, que clasifica las mezclas de azúcar con gelatina en el capítulo 17, haciendo aplicación de la nota adicional 2 del sistema de arancel de dicho país.

El Congreso Nacional abrió cuotas por 30 mil toneladas, específicamente para mezclas, entregando mayor apertura y actuando en forma coherente respecto de la política comercial del país. Sin embargo, esas cuotas se abrieron con la condición de que se “blindaran” las mezclas, pero lo que está ocurriendo va en sentido totalmente opuesto.

En el período que va de 2001 al primer semestre de 2004, han entrado al país 92 mil toneladas de azúcar y se estima que la tributación que dejó de percibir el Estado es de alrededor de 9 millones de dólares. No obstante, en 2004, las importaciones de mezclas de azúcar a través de las partidas 18.06 y 21.06 han disminuido a raíz de su reclasificación en la partida 17.01, con la excepción de las mezclas de azúcar con gelatina y cacao.

Si se mira solamente el primer semestre de 2004, ingresaron alrededor de 5 mil doscientas toneladas de mezclas de azúcar. Ello representa alrededor de 470 mil dólares en términos de menor ingreso para el Fisco.

Desde el punto de vista de las mercancías que ingresan o que salen de nuestro país, es necesarios considerar el control del pesaje de los camiones en la frontera. En el paso fronterizo de Los Libertadores, los camiones que ingresan al país y que transportan mercancías sometidas al sistema de bandas de precio no son pesados. Se ha incorporado hace muy poco tiempo una romana en Los Andes, pero no así en Los Libertadores, que es el lugar de ingreso.

El Servicio Nacional de Aduanas obtiene muestras de los productos sujetos a bandas que transportan los camiones en el interior del aparcamiento, ubicado en la ciudad de Los Andes, para su análisis y cobro de aranceles y tributos. Es importante que exista un debido registro de las muestras, que sea público y posibilite cerciorarse de que el azúcar ingresada sea comercializada tal como se importó, según su grado de calidad.

Han analizado productos que se venden a consumidores y cuyo contenido no corresponde a la rotulación declarada. O sea, hay un engaño. Están trabajando sobre el tema con el Ministerio de Economía y el Sernac. Si hay una adecuada toma de muestra, un buen registro de ésta y se publican los datos obtenidos, se podrá cobrar la eventual defraudación que hubiere y cumplir una función en beneficio de los consumidores.

Hay que tener presente que, de acuerdo con la ley N° 19.987, la Dirección de Aduanas debe fiscalizar el contingente de azúcar, publicarlo en su página web con el nombre del usuario, la cantidad, el grado y el operador, de forma tal que se lleve un registro actualizado y real que permita a las empresas tener un nivel de competitividad en forma transparente.

La ley que creó la Comisión Técnica Asesora señala que ella sólo podrá ser citada, o empleado el procedimiento respectivo, cuando la clasificación se haya efectuado en conformidad con lo establecido en la misma ley. Ocurre que ninguna de estas clasificaciones se ha establecido según la normativa legal, sino que provienen de resoluciones anteriores. Así, se ha permitido el ingreso de hecho de mercancías, sin hacer aforo.

No es, por tanto, por falta de voluntad del receptor remolachero -Iansa- que no se haya recurrido a la Comisión Técnica, para que Aduanas modifique su criterio, y así lo han manifestado en múltiples oportunidades.

ii) Abogado de Iansa, señor Germán Lührs.

El arancel aduanero es un listado muy acabado y detallado de bienes y mercancías, muchos de los cuales se justifican por sí mismos, con su nombre, sin que el aduanero, el despachador ni nadie llegue a pensar o preguntarse en qué consiste la función que eventualmente va a cumplir esa mercancía. En cambio, hay otras que necesariamente deben ser analizadas detenidamente.

Por ejemplo, en lo que toca a los animales vivos, a los pescados, a los crustáceos, a la leche, da exactamente lo mismo, para efectos de la clasificación arancelaria, la función que cumplirán esos productos. Pero hay otros que se definen por la función. Bien lo sabe el Servicio Nacional de Aduanas, pues cada vez que se solicita un dictamen acerca de ciertas mercancías, en forma detalladísima y con grandes estudios se dedica a determinar en qué consiste la función.

Tratándose de mezclas cuyo contenido es de 2 por ciento de gelatina y 98 por ciento de azúcar, ningún dictamen referido a preparaciones alimenticias -así las llama Aduanas- se ocupó de la función a que estaba llamada a cumplir el componente. La gran mayoría de los dictámenes señala que, conforme a los antecedentes proporcionados por los interesados, la mezcla será usada en la industria de galletería o servirá para hacer jaleas. Hay varios dictámenes en los cuales no se indica nada más respecto de la función. Es decir, ésta es definida por el interesado, al precisar el uso que le dará al producto.

Los caracteres físicos generales de la mercancía, que es lo máximo que analiza la Aduana chilena, son: expectativas de los últimos adquirentes de la mercancía, los canales de comercio en los cuales se mueve; ambiente de la venta -por ejemplo, la manera en que la mercancía es publicitada y exhibida-; su uso; utilidad económica y reconocimiento del comercio.

De acuerdo a lo anterior, se ha utilizado un mecanismo para convencer al Servicio Nacional de Aduanas de que realmente se trata de “preparación alimenticia” y no de una mezcla simple de azúcar con alguna pizca de otras sustancias.

La preparación alimenticia es realmente un tipo de mercancía vinculado con el uso. El arancel aduanero contempla estas mezclas como preparación alimenticia. Las notas explicativas del arancel, a través de las cuales Aduanas las clasifica, contienen diversas posiciones arancelarias y, efectivamente, el capítulo 21 incluye estas preparaciones.

Aduanas entendió que la mezcla del 98 por ciento del azúcar y el 2 por ciento de la gelatina era una preparación alimenticia que debía considerarse en el ítem “demás”, esto es, no comprendida dentro de las preparaciones que especifica. Pero lo que no se preguntó es si, efectivamente, se trata de una preparación alimenticia.

Es un poco exagerado considerar que el 98 por ciento de azúcar y el 2 por ciento de cacao constituye efectivamente una preparación de esa naturaleza. En consecuencia, habiendo una de estas mezclas, así definida e indicada, ella debe ser utilizada en aquello que corresponde, y no agregarle 10, 20 ó 30 por ciento más de otro producto.

El cacao, compuesto por 98 por ciento de azúcar y 2 por ciento de cacao, está siendo clasificado como cacao en polvo con adición de azúcar u otros edulcorantes.

En el artículo 2° de la ley se señala que se aplica la regla 3 b), es decir, cuando el cacao esté mezclado, debe atenderse al producto esencial, salvo que la mercancía en cuestión sea tratada como tal en el texto de una partida o de una nota de sección o de capítulo del arancel aduanero.

En todas las modificaciones posteriores a la promulgación de la ley, Aduanas dejó fuera el azúcar con gelatina y el azúcar con cacao, y se las clasifica en dos posiciones arancelarias que no constituyen sólo partidas. En otras palabras, no se está cumpliendo con la ley, porque

la partida del arancel aduanero tiene cuatro dígitos. La gelatina se encuentra clasificada bajo la sección “polvo para la fabricación de budines, gelatinas, helados, etcétera”. Pero ese polvo está compuesto por 98 por ciento de azúcar granulada -no en polvo- y 2 por ciento de gelatina, que sí viene en polvo. Por su parte, el cacao en polvo, que contiene 98 por ciento de azúcar y 2 por ciento de cacao, está considerado en el ítem arancelario “cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante”, que tampoco corresponde a una partida.

iii) Señor Manuel Riesco, Presidente del Consorcio Agrícola del Sur.

De acuerdo a un documento de Aduanas, la báscula que funciona en la actualidad en Los Andes permite pesar hasta 250 kilogramos. El mismo agrega, más adelante, que la carne se importa a granel, lo que hace imposible pesar la mercancía en la aludida báscula.

Por otro lado, desconoce la forma en que Aduanas efectúa las inspecciones de los transportes de carga. Dicho organismo informa que inspecciona entre cien y quinientos camiones diarios. No obstante, ya que generalmente el cargamento viene en cajas, es impracticable realizar la inspección de una de ellas que está en el fondo del contenedor sin que tenga que bajarse toda la carga.

Asimismo, resulta incomprensible que se avise con tiempo a los camioneros que serán sometidos a revisión.

Además, se señala que no se pueden pesar los camiones en Chile, no obstante que la romana se encuentra operativa. Ello es inexplicable, porque en las carreteras diariamente todos los buses y camiones que transitan por ellas son sometidos a pesaje.

El documento de Aduanas plantea que las carnes ingresan bien clasificadas o identificadas, lo cual les merece dudas, porque en algún momento toda la carne que ingresaba al país era consignada como filete. Debido a eso, plantearon el reclamo al organismo correspondiente, solicitando que se especificara bien el tipo de carne que ingresaba al país. Ahora las facturas consignan en forma detallada los tipos de carnes que se importan, pero todas aparecen con el mismo valor, lo que llama la atención.

No se puede asegurar que se importan cantidades superiores a las declaradas si no se pesan los camiones.

En el documento se señala la cantidad de kilos de carne que ingresaron al país entre enero y julio de 2004, cifra que no cuadra con los antecedentes entregados por la Odepa y los importadores.

El arancel aduanero hace una serie de exigencias para la importación de carne, entre ellas medir la grasa, desconociendo la forma en que se cumple esa norma.

Respuesta del Director Nacional de Aduanas a los planteamientos de los abogados de Iansa.

Entre enero y julio de 2004 ingresaron al país en base a la partida 17.01, como azúcar protegida por la banda de precios, 109.727 toneladas; en el caso del cacao, 4.332,09 toneladas. El cacao va en disminución con respecto a los períodos anteriores; o sea, entre enero y julio de 2004 se observa una disminución de las importaciones de mezcla de azúcar respecto del mismo período del año anterior. En el caso de la gelatina, son 1.616 toneladas. Es decir, de un total de 115.676, las mezclas de azúcar y cacao y azúcar y gelatina suman 5.948,60 toneladas.

En la ley que se aprobó el año 2003 se estableció una norma que hasta ahora no se ha aplicado, porque no ha habido una petición ni un reclamo formal de reconsideración.

Una vez que se le pide un dictamen a la Aduana, debe cumplir con una norma legal, que estableció una comisión técnica asesora -artículo 2° de la ley N° 19.897-, que ya está constituida.

De modo que si Iansa o cualquier otro interesado les pide un pronunciamiento oficial sobre una determinada materia, opera el procedimiento de la ley, y Aduanas debe consultar a la aludida comisión antes de emitir la resolución definitiva. Hay, por ende, un procedimiento abierto, que no se ha utilizado, pero que se puede emplear.

Mayores antecedentes sobre la materia pueden ser consultados en el documento “Criterios Aplicados por la Subdirección Técnica para la Clasificación de las Mezclas de Azúcar”, contenido en el anexo B de este informe.

Respuesta del Director del SAG para la V Región a las inquietudes expuestas por el Presidente del Consorcio Agrícola del Sur.

Respecto de las inspecciones a la carne, el 90 por ciento de este producto ingresa por Los Libertadores, en una cantidad aproximada de 500 toneladas diarias, registrándose una media de 25 camiones. Cada uno de ellos transporta alrededor de mil cajas, que pesan 20 kilos. Las cantidades que ingresan por el norte y la Décima Región son porcentualmente insignificantes.

La inspección de la carne se hace en un lugar público y abierto y cualquier persona puede presenciarla.

El SAG revisa primero la parte documental, verificando que el número de cajas corresponda a lo que señala el manifiesto. O sea, el certificado zoosanitario que expiden debe indicar la misma cantidad de kilos y de cajas que el manifiesto que se presenta en la aduana. El Servicio baja 42 cajas de cada camión, que es el mínimo de muestra, de distintos lugares del vehículo y de diferentes cortes.

En cuanto a la inspección de grasa, ella se hizo durante mucho tiempo y prácticamente nunca hubo rechazos, por lo que se ha estimado que no es necesario un laboratorio para tal efecto. El procedimiento consiste en seleccionar una pieza de carne, la que es pesada, para proceder luego a desgrasarla, pudiendo determinarse de esta manera si cumple con el rango que indica la ley.

Hoy día el rechazo obedece fundamentalmente a mala rotulación o a presencia de huesos.

3) Representantes de los importadores de carne y de la Asociación de Industriales de la V Región (Asiva).

i) Señor Joaquín Abaroa, Vicepresidente de la Asociación Chilena de la Carne.

La Asociación Chilena de la Carne aglutina a 24 empresas que trabajan diversos rubros relacionados con este producto: plantas faenadoras, importadores, distribuidores y red de carnicerías en general.

La visión del gremio respecto del tema de las importaciones es que, los importadores o agentes comerciales no eluden la fiscalización ni efectúan importaciones fraudulentas de la carne. La aseveración anterior se basa en dos principios básicos: primero, que los incentivos para el fraude son demasiado bajos, toda vez que existe un arancel de 6 por ciento; por tanto, los volúmenes que se indican en la declaración de importación tendrían que ser muy grandes dentro de una misma operación para que tuvieran un efecto importante en el valor arancelario que se deja de pagar. Así, una tonelada de carne cuyo arancel no se pague implicaría, aproximadamente, sólo un 0,3 por ciento del valor total de una importación. Siendo la unidad de medida aproximada de 22 toneladas por camión, si uno de éstos viniera con una o dos

toneladas de carne menos, inmediatamente llamaría la atención en la declaración de los documentos para los diferentes servicios involucrados en el sistema de importación. Por otra parte, sería absurdo traer camiones subfletados, porque ello significaría pagar un mayor costo de flete por tonelada.

El segundo principio que fundamenta la afirmación de que no hay anomalías en las declaraciones de importación de carne descansa en estadísticas que maneja la Dirección Nacional de Aduanas. Así, en este último tiempo se ha aforado el ciento por ciento de los camiones que importan carne, y la información que maneja Aduanas es que no ha existido ninguna irregularidad en todas esas revisiones. Lo normal de una fiscalización en un producto de estas características, con un estándar de tipo internacional, es aforar del orden del 5 por ciento de las partidas de importación, lo que se estuvo practicando durante mucho tiempo, no encontrándose anomalías. De hecho, en 2001 hubo una fiscalización al ciento por ciento de las importaciones, en una situación similar a lo que hoy se está viviendo y tampoco se detectaron irregularidades en el aforo físico de carne, que es la única forma en que se puede evidenciar una irregularidad de este tipo.

Además del Servicio Nacional de Aduanas, existen dos organismos que participan en la importación de carne: primero, el Servicio Agrícola y Ganadero, que fiscaliza, por motivos zoonosanitarios y por determinación de la ley de la carne y de otros reglamentos, el ciento por ciento de las mercaderías importadas. El país que exporta a Chile tiene que certificar la totalidad de la partida y debe identificar claramente los kilos, cantidades y bultos. Esa descripción zoonosanitaria tiene que ser coherente con la declaración de importación. En el caso de una situación irregular, el SAG la detectaría en la fiscalización.

El segundo organismo relacionado con esta materia es el Servicio Nacional de Salud, que si bien no lleva a cabo una revisión física y documental de la mercadería tan exhaustiva como la del SAG, porque mide otro tipo de condiciones sanitarias, también puede detectar irregularidades.

Al Servicio Nacional de Aduanas falta dotarlo de infraestructura moderna, ágil y que facilite la fiscalización y el comercio.

Es importante hacer notar que el 50 por ciento del consumo de carne de los chilenos es abastecido con carne importada, de diferentes calidades, teniendo el consumidor la libertad de elegir dónde, a quién y qué producto comprar.

Las empresas afiliadas a la Asociación nunca se han visto involucradas en operaciones ilícitas como las anteriormente descritas.

Ello no implica desconocer que el comercio facilita la internación de droga a quienes transportan carga en vehículos regulares. Lamentablemente Chile, por su condición geográfica, es un país que se presta para el tránsito de droga. Eso se sabe y es reconocido por todos.

Respecto de la inspección física, la forma y las condiciones en que ella se realiza distan de ser las mejores. El aforo físico de una mercadería refrigerada debería hacerse en un ambiente de similares condiciones. Sin embargo, las que existen en Los Andes para ello son propias de un país “tercermundista”. Si algo le falta a Aduanas es mejor infraestructura. Obviamente, es imposible hacer un procedimiento adecuado si no hay las instalaciones necesarias.

En cuanto a la coordinación de servicios, ha mejorado en el último tiempo. La Asociación ha participado en reuniones con Aduanas, el SAG y el Servicio Nacional de Salud. Lo ideal sería llegar a una “ventanilla única” y común para todos los servicios involucrados en una importación o en una exportación, pero eso va unido a contar con una mejor infraestructura.

ii) Señor Ángel Becerra, director de la Asociación Gremial de Plantas Faenadoras de Carne.

Explicó que, en el mercado, cumplen la función de faenar animales chilenos para poner su carne a disposición del público, pero que también participan en el negocio de la importación, debido a que en el país no hay suficientes animales para abastecer al mercado.

El gremio que representa está absolutamente convencido que no existen irregularidades en la internación de carne. Nadie puede pensar que un camión pueda venir cargado con 30 toneladas y que se declaren 20.

A lo largo de todos los años que se ha hecho importación de carne a Chile ha habido muchos camiones a los cuales se les ha hecho aforo físico y se les revisa absolutamente toda la mercadería. Sin embargo, nunca se han detectado irregularidades.

Ahora bien, aforar hoy el ciento por ciento de los camiones que ingresan al país es poner trabas al comercio, particularmente por tratarse de productos perecibles.

Confían plenamente en la labor que realiza Aduanas, la que tiene reconocimiento internacional por su desempeño en materia de revisión de importaciones. Con todo, también cumple un rol bastante destacado respecto de las exportaciones de carne. Es importante que los servicios públicos de Chile sean reconocidos en estos aspectos y que los productos de nuestro país no ingresen con problemas a otros.

En lo que respecta a la crítica que se efectúa por algunos al sistema de tipificación de la carne, señaló que su principal característica es certificar la edad del animal. Hay instituciones de prestigio internacional que realizan la tipificación y las carnes arriban con el certificado de que cumplen con la ley chilena.

No duda de que en Paraguay se elabora droga y se trata de embarcar hacia Chile. Puede existir ese flujo, pero ninguna de las empresas importadoras o exportadoras chilenas de carne con vínculos en Paraguay arriesgaría su giro por participar en el negocio de la droga.

En efecto, el dueño de un frigorífico que coloca droga en una caja en lugar de carne, sabe que si descubren el fraude pierde su negocio, así como los exportadores chilenos de fruta no aceptarían mezclar droga dentro de una caja de fruta, aun ante la perspectiva de una utilidad muy apreciable en el corto plazo, y ello es lógico, pues el flujo futuro es el más importante: hay que cuidar el negocio no sólo por el próximo mes, sino mirar a dos, tres, cinco o diez años más. Las personas que participan en el negocio ilícito de la droga están absolutamente alejadas de los empresarios formales.

Hoy, Paraguay tiene habilitados cinco frigoríficos hacia Chile. Las empresas que exportan carne a nuestro país vienen haciéndolo desde hace más de diez años, representando casi el 70 por ciento de las exportaciones de carne paraguaya.

En consecuencia, los empresarios de ese país no van a arriesgar su prestigio.

Es muy importante tener presente que por Los Andes pasa un gran flujo de camiones, lo que hace necesario dotar de un escáner a la aduana de ese sector para disipar las dudas de si se fiscalizan o no los camiones. Mejor sería si se escaneara a estos vehículos en movimiento -como sucede con aquéllos que van de México a Estados Unidos-, para que no pierdan tiempo en detenciones. Además, con el escáner se revisa el ciento por ciento de la carga.

iii) Señor Gregorio Ñiñiguez, Gerente General de la Asociación de Industriales de la V Región (Asiva).

El tema del azúcar es bastante sensible para el sector que representa, específicamente para las empresas productoras de alimentos con base azúcar de la Quinta Región. Ése es el ámbito de acción como asociación gremial.

Su sector productivo, que abarca alrededor de 7 mil trabajadores dependientes, sin considerar los indirectos, está muy vinculado a la agricultura, es decir, va de la mano con el desarrollo de la agroindustria, que incluye las fábricas de conservas, mermeladas y manjar. Por lo tanto, son generadores de valor agregado a productos agrícolas, utilizando al año entre 40 mil y 50 mil toneladas de azúcar.

Existe una legislación y un sistema bastante claro y preciso en materia de bandas de precio, sobre tasas arancelarias, mezclas, etc. Incluso, para las divergencias existe una comisión técnica designada.

El azúcar que se importa está sujeta a la cuota permitida, sin sobretasa arancelaria, y no va directamente al consumo de los hogares; o sea, es una materia prima que se emplea para elaborar diversos productos. Por lo tanto, compiten con mercaderías importadas libres de aranceles o que pagan aranceles muy bajos. Por ejemplo, se puede importar manjar con un 7 por ciento de arancel y cuyo contenido de azúcar es bastante elevado.

Así como a Iansa le preocupa la “perforación” de la banda de precio, a ASIVA le inquieta no sólo eso, sino otras áreas de la producción industrial. En el fondo, lo que más les importa es que la imagen de país serio se mantenga inalterable e incluso se perfeccione con el tiempo, pues ello permitirá mejorar la capacidad competitiva.

Respecto del cacao, tiene una partida con ese nombre, y por lo tanto debe asignarse a ésta y no a otra. Separar el cacao del azúcar es tan caro que no tiene ningún sentido, desde el punto de vista industrial, hacer importaciones de cacao con azúcar para después usarlo como azúcar, porque lo deja fuera de mercado.

Precisiones del Director Nacional de Aduanas, señor Raúl Allard, derivadas de las exposiciones efectuadas por los señores Abaroa, Becerra e Íñiguez.

En relación al sistema de fiscalización sobre los productos en referencia, destacó que una forma de aquélla es el aforo físico, es decir, abrir la carga caja por caja para efectos de valorarla según las técnicas aduaneras. Es lo que hacen los fiscalizadores, que antiguamente se llamaban vistas de aduanas. El otro es el existente, en base a gestión de riesgo. En la Unión Europea se afora el 2 por ciento de la carga; en Estados Unidos, el 3 por ciento, y en Chile, en promedio, el 5 por ciento.

El sistema vigente, según se explicó en su lugar, opera sobre la base de la gestión de riesgo, lo que significa que, según antecedentes previos, hay que investigar el ciento por ciento de las cargas que se consideran riesgosas.

Para establecer lo que tiene esta característica se utilizan los llamados “filtros de riesgo”. Cualquier antecedente respecto de alguna anomalía, de una posible minusvaloración, de un contrabando o de una declaración no exacta es incorporado al sistema como filtro de riesgo. En consecuencia, cada vez que se ingresa computacionalmente una declaración que contiene elementos similares a los considerados en los filtros, se enciende una alarma que informa a la línea, que es donde se debe hacer la fiscalización.

El año pasado la industria del azúcar denunció que se estaban ingresando mezclas en una partida que no correspondía, por lo que se aforó el ciento por ciento de la carga.

Para que opere la Comisión Técnica a que se refirió en otra parte, debe -conforme al reglamento- presentarse una solicitud ante el Director Nacional de Aduanas, la cual ha de contener, entre otros requisitos, la identificación del documento aduanero con indicación de los hechos y razones que fundamentan la solicitud, acompañando todos los antecedentes que el interesado estime pertinentes. El concepto “documento aduanero” es amplio, y por lo tanto

comprende no sólo la importación, exportación, importación temporal y exportación temporal, sino también las resoluciones que dicta el servicio.

Por lo tanto, la resolución 26, de 23 de enero de 2004, de la Subdirección Técnica, es un documento aduanero per se y, en consecuencia, Iansa pudo haber recurrido a la Comisión Técnica, pero no lo hizo, porque aplicó un criterio restringido de interpretación en la materia.

iv) Señor Juan León, Presidente de la Cámara Aduanera de Chile.

El organismo que preside representa a la mayor parte de los agentes de Aduana que trabajan en Chile. Los agentes desarrollan una gran labor en toda la parte documental de la fiscalización aduanera e, incluso, en la confección de las declaraciones, como también en aspectos contables, para conseguir el pago de los derechos correspondientes.

En la operatoria del comercio internacional hay dos elementos a considerar: uno, relacionado con la parte documental, y otro, vinculado con la material, esto es, con el ingreso de mercancía propiamente tal.

No sólo los funcionarios de la aduana, sino también los usuarios, como los agentes aduaneros, deben sufrir la escasez de medios para atender al público.

Pese a la falta de recursos, defiende categóricamente al Servicio Nacional de Aduanas como un ente público, destacando el profesionalismo de sus funcionarios, lo que es reconocido en todas partes.

Con todo, uno de los defectos del aludido Servicio es el hecho de que su sede está en Valparaíso. Ello lo debilita en cuanto a infraestructura, recursos, funcionarios y demás elementos que necesita un servicio que requiere hacer una fiscalización adecuada.

En los años 60, el comercio exterior chileno llegaba a mil millones de dólares en exportaciones y a una suma similar en importaciones. El 2004 esa cifra se empinó a los cuarenta mil millones, pero la relación funcionaria sigue siendo casi la misma. De 1250 empleados se ha pasado actualmente a 1400, lo que no guarda simetría con el crecimiento explosivo del comercio exterior.

Aunque ha habido toda una modernización de los procedimientos, que se ha traducido en la transmisión electrónica de las declaraciones que se presentan al Servicio de Aduanas, que contribuyó a su vez a digitalizar y a sistematizar toda la información, ello no es suficiente.

Los miles de kilómetros de frontera que tiene el país, tanto terrestre como aérea y marítima, obligan a un esfuerzo especial de fiscalización, pero hay una aguda restricción de medios para hacer esa tarea.

Respecto a los equipos de control, como los escáneres, si bien prestan mucha utilidad, hay que tener presente que no se pueden aplicar a personas ni a cabinas de camiones, sino sólo a la carga.

En otro plano, hizo notar que, puesto que normalmente las leyes aduaneras tienen su origen en el Ministerio de Hacienda, toda la normativa está orientada hacia el sector marítimo, y la legislación aplicable a los sectores terrestre y aéreo es una mera adaptación de aquélla.

Reiteró que es crucial dotar de mayor personal y de medios modernos al Servicio Nacional de Aduanas para perseguir los distintos ilícitos. Ello, por cuanto sus funciones han aumentado, tornándose muy complejas.

Antes tenía sólo la tarea de recaudar los impuestos; hoy ello no es tan determinante, pero de todas maneras no es una función secundaria. En los últimos años se han agregado los cometidos que originan los tratados de comercio que Chile ha celebrado con diversos países y grupos de países.

Así, han surgido los problemas de procedencia de las mercancías y todos aquellos vinculados con la globalización (el bioterrorismo, por ejemplo). Para atender esas materias se requiere de personal muy capacitado.

En definitiva, el Servicio necesita más infraestructura y una adaptación completa de su legislación y actuación para enfrentar los desafíos de la globalidad.

En otro ámbito, señaló que el sistema de revisión de la aduana marítima es similar al que se utiliza en los pasos fronterizos, como Los Andes. La diferencia está en que la aduana marítima tiene mucho más tiempo para estudiar los criterios de selección, porque habitualmente el tiempo de viaje de un barco es más prolongado que el de un camión. Por ejemplo, una nave que viene de los Estados Unidos demora entre diez y doce días en arribar a nuestros puertos. Ese mayor plazo permite a la aduana recabar con antelación mayores antecedentes respecto de la carga que contienen los barcos. Por lo tanto, los sistemas de control y revisión de la aduana marítima son más amplios que los que efectúan las aduanas terrestres.

IV. INTERVENCIONES VINCULADAS ESPECÍFICAMENTE CON EL TEMA DEL CONTROL DE INGRESO DE DROGAS, INCLUYENDO LAS PRECISIONES DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS SOBRE LA MATERIA.

1) General de Carabineros Gustavo González, Director de Investigación Delictual y Drogas.

Carabineros está inserto activamente en la estrategia nacional sobre drogas, en la cual participan varias instituciones, lideradas por el Ministerio del Interior.

La estrategia de Carabineros es de prevención integral y su fundamento es la reducción de la demanda, que es a su vez uno de los objetivos del plan nacional. En ese plano se actúa básicamente en coordinación con el Conace, existiendo algunos convenios con ese organismo sobre la materia, específicamente en el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva.

También desarrollan actividades de orden internacional, sobre todo con los países limítrofes.

Lo básico lo constituyen las acciones en el área de control para reducir la oferta de drogas. En esta materia están contempladas tres áreas o líneas de control.

La primera corresponde a las unidades fronterizas, en las cuales está inserto el paso Los Libertadores. Esa área primaria corresponde a las comisarías, subcomisarías, tenencias y retenes fronterizos, con un total de 110 cuarteles permanentes y 35 transitorios.

Con Argentina existen 71 pasos habilitados y 274 no habilitados; con Bolivia hay 7 habilitados y 84 no habilitados, y, finalmente, con Perú hay un paso habilitado y 26 no habilitados. Ahora bien, del total de 79 pasos habilitados, en 23 de ellos Carabineros hace migraciones, en 21 cumple las funciones de aduana y en 33 desarrolla las del SAG.

Respecto de la segunda área de control, corresponde a las comisarías, subcomisarías y tenencias de carretera, que concierne básicamente a las rutas principales.

Una tercera y última área de control corresponde a las comisarías, subcomisarías, tenencias y retenes de orden y seguridad, cuya misión es evitar la distribución de drogas en los focos poblacionales de microtráfico.

En lo que respecta a la marihuana incautada por Carabineros durante el año 2004, el 48 por ciento ingresó por Los Libertadores. En cuanto al clorhidrato de cocaína y pasta base, las cantidades ingresadas por esta ruta son prácticamente irrelevantes.

Cabe señalar que en el plan de control antidrogas en Los Libertadores participa la subcomisaría respectiva. El Departamento de Drogas OS7 también presta servicios esporádicos en el señalado paso fronterizo.

Dicha unidad policial tiene varias funciones, siendo la principal vigilar la frontera terrestre mediante patrullaje. También debe velar por el resguardo de la soberanía nacional, el control del orden público, la prevención de delitos, la integración nacional, la solidaridad social y el control antidrogas.

La subcomisaría en mención cuenta con un oficial y veintitrés carabineros, que sirven tanto en ella como en la garita Saladillo -ex retén Saladillo-, que funciona durante las veinticuatro horas.

Los servicios policiales que presta aquélla son los de guardia, de patrullaje -que se hacen normalmente hacia el sector fronterizo-, el control antidrogas, el control carretero contando también con una garita de control de ingreso que funciona al frente de la subcomisaría.

En cuanto a recursos materiales, se dispone de ejemplares caninos para la detección de drogas y camionetas todo terreno. Se ha dotado a esa subcomisaría y al OS7 de Aconcagua de elementos tecnológicos como densímetros y fibroscopios.

El OS7 de Aconcagua y el de Santiago tienen la misión de auxiliar al Ministerio Público en las tareas de investigación relacionadas con la ley de drogas, el tráfico ilícito de éstas y sus delitos conexos, y de controlar y fiscalizar el cumplimiento de la referida normativa, evitando la comisión de delitos vinculados.

Por otra parte, hay un plan permanente de servicios integrados entre el OS7 de Santiago, el OS7 de Aconcagua y la subcomisaría Los Libertadores para determinar, por ejemplo, la identificación de perfiles de personas, el modus operandi, las rutas, los tipos de cargas, las fechas y los vehículos. A través de los servicios del OS7 de Santiago se hacen trabajos con interceptación de comunicaciones, agentes encubiertos y entregas vigiladas.

Los casos más relevantes del período 2002-2004 son los siguientes:

Se realizaron operaciones en conjunto con Aduanas, pudiéndose señalar el decomiso de nueve cajas, con 331,53 kilogramos de marihuana prensada en 2002. Además, junto con la sección OS7 de Aconcagua, se decomisaron 6 kilos y fracción de marihuana; en abril de 2003, 4,5 kilogramos y en octubre de 2003, 22,41 kilogramos.

Respecto de la labor de detección de clorhidrato de cocaína desarrollada en el paso Los Libertadores, en 2002 se incautaron 1,94 kilogramos; en 2003, 3,3 kilogramos, y en 2004 una cantidad bastante menor. En 2002 se decomisaron 365 kilos de marihuana prensada en forma normal, pero un procedimiento de incautación extraordinario arrojó una cantidad de 1.047 kilos, los que siendo ingresados por el paso Los Libertadores, fueron detectados en Santiago.

En cuanto a los detenidos, hubo ocho en el 2002 y 35 en el 2003, entre los cuales había chilenos, argentinos y brasileños.

Carabineros incauta alrededor del 10 por ciento de la droga que ingresa al país. Para determinar esa cifra, utiliza parámetros internacionales.

Es importante precisar que el tráfico de clorhidrato de cocaína se produce mayoritariamente por el norte de nuestro país, es decir, por la frontera con Perú y Bolivia. Por el complejo Los Libertadores ingresa, principalmente, marihuana prensada de origen paraguayo.

Los artículos 26 y 27 de la ley orgánica del Servicio Nacional de Aduanas son claros en otorgarle a Carabineros atribuciones en el área primaria, que ejerce en coordinación con dicho servicio. O sea, las tareas que Carabineros realiza al interior del área primaria son conocidas con antelación por el Servicio de Aduanas que opera en el lugar y, cuando surge algún

problema de carácter policial, el trabajo se hace en conjunto. Evidentemente, se informa de manera inmediata al Ministerio Público de la ciudad de Los Andes, donde hay un fiscal de drogas especial, con quien se mantiene un contacto directo. El Código Procesal Penal obliga, no sólo a Carabineros, sino a todas las instituciones, a informar al Ministerio Público para que se inicie la investigación correspondiente y/o se pidan las medidas cautelares que se requieran.

Insistió en que la labor de fiscalización y de control la ejercen en conjunto con Aduanas, que emite un informe. Carabineros, por su parte, hace la denominada “prueba de campo”, con presencia de funcionarios de dicho servicio, para verificar si la sustancia incautada es droga. Luego se efectúan las coordinaciones de rigor con la fiscalía local. La droga queda en poder de Carabineros, que la remite al Servicio de Salud de Aconcagua.

En cifras globales, se incautaron a nivel nacional, hasta el 5 de septiembre de 2004, 275,38 kilos de clorhidrato, lo que arroja una variación de 103 por ciento respecto del año anterior.

En el mismo período se decomisaron 491,99 kilos de pasta base, cantidad inferior en un 8,3% a la del año 2003.

Respecto de la marihuana elaborada, la incautación llegó a un total de 776,94 kilos, que representa un 18,9 por ciento más que el 2003.

Por otro lado, se decomisaron 63.994 plantas de marihuana, contra 44.468 del período previo; es decir, cifra superior en un 43,9 por ciento.

Acerca de los fármacos ilícitos, se incautaron 52.433 unidades, mientras que el año 2003, en igual período, la cifra se elevaba a 125.196 unidades, lo que arroja un 58 por ciento menos.

En cuanto a LSD, el 2003 la cifra fue irrelevante, llegando el año 2004 a 4.601 unidades.

Este último año se incautaron 413 unidades de éxtasis, contra 13 de 2003.

Hasta el 5 de septiembre de 2003, había 5.832 detenidos por drogas. A igual fecha de 2004, la cifra se elevó a 5.945, lo que significa una variación de 1,9 por ciento más.

De acuerdo con un estudio que obra en su poder, respecto de la cocaína y sus derivados - es decir, el clorhidrato y la pasta base-, y conforme al volumen de incautaciones registradas por Carabineros de Chile, el incremento más notorio se produce en las Regiones Primera y Segunda. Están señaladas como sectores de entrada de este tipo de sustancias, dado que, primero, se poseen fronteras comunes con Perú y Bolivia, y, segundo, que ambos países son productores y procesadores de hojas de coca.

También han detectado que el clorhidrato de cocaína que ingresa al país ya no está destinado solamente a la exportación hacia mercados europeos y norteamericanos, sino que, en parte, también nutre al mercado nacional.

En cuanto a la pasta base, está dirigida fundamentalmente al mercado interno, ya que no se puede exportar, al no existir prácticamente laboratorios de transformación en Chile.

En materia de equipos de control, Carabineros cuenta con un camión de rayos X, que fue adquirido en 2001. Luego de un período en que la empresa AEROTECH le efectuara algunas adecuaciones tecnológicas, en febrero de este año fue devuelto a la institución, hallándose operativo. Se han presentado dificultades en su funcionamiento, debido a que se descalibra al moverlo de un lugar a otro.

Es importante precisar que el camión no detecta drogas, sino que algunos paquetes o bultos que no corresponden a la carga original y, en ese sentido, hay que revisar el vehículo con la carga completa.

Las sustancias peligrosas transportadas en un camión, tales como explosivos, gas propano o butano, etcétera, pueden perjudicar la salud de un fiscalizador. Por ende, los vehículos que las transportan son difíciles de controlar.

Cuando esos camiones llegan al complejo Los Libertadores, quedan sometidos a vigilancia por parte de Carabineros, cuyo personal los aísla fuera del recinto, por seguridad, según lo establece el decreto supremo N° 298, para evitar una explosión u otro mal mayor. En la playa de control de ingreso el fiscalizador revisa el camarote y la cabina. Una vez finalizado ese trámite, el vehículo es liberado para dirigirse a su destino.

Debido a las características inherentes a los camiones frigoríficos, ellos podrían facilitar de alguna manera el ingreso de drogas al país.

2) Mario Palma, asesor jurídico del Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (Conace).

El Conace se creó en virtud del decreto supremo N° 683, de 1990. Su artículo primero define al organismo como un comité de carácter interministerial, “cuyo objetivo será asesorar al Presidente de la República en todas las materias relacionadas con la prevención y control del uso indebido, la producción y tráfico ilícito de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas y las demás actividades vinculadas con estos delitos como, asimismo, en lo relativo al tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción.”. Está presidido por el Ministro del Interior y, normalmente, se reúne tres veces al año. Para efectos de apoyar técnicamente el funcionamiento del Consejo existe una secretaría ejecutiva.

La Constitución Política del Estado es bastante clara en señalar que los organismos públicos deben someter su acción a lo dispuesto en ella y en la ley y, por lo tanto, sus facultades deben encontrarse establecidas, regla que se ajusta al principio según el cual en derecho público sólo se puede hacer lo que está estrictamente permitido. Cabe subrayar, entonces, que el Conace es un organismo de carácter consultivo y asesor del Presidente de la República y no tiene facultades de fiscalización, de ejecución, de resolución o de adopción de medidas.

El Servicio Nacional de Aduanas participa regularmente en un Comité de Control que el Conace creó hace algunos años. En su triple función -prevención, tratamiento y rehabilitación del consumo de drogas y control del tráfico-, durante estos años ha constituido distintos comités consultivos con organismos pertenecientes a la administración del Estado, a fin de coordinar de mejor manera las funciones de cada uno de ellos en el marco de sus competencias. El Conace no asume una función de coordinación, sino, básicamente, de intercambio de información. El aludido Comité de Control tiene por objeto compartir información respecto de todos los temas atinentes a la fiscalización y tráfico ilícito de drogas y otras sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

El referido Comité ha orientado su quehacer a la elaboración y aprobación de la Estrategia Nacional de Drogas para el período 2003-2008. En dicha estrategia se han definido objetivos generales y específicos para cada uno de los organismos del Estado relacionados con el tema, señalándose indicadores de gestión y de resultados.

Para dar cumplimiento a esos objetivos, se han diseñado planes de acción para los distintos organismos del Estado, los que se encuentran actualmente en ejecución.

En ese sentido, el Servicio Nacional de Aduanas -por ejemplo- cuenta con un plan de acción e indicadores para dar cumplimiento a lo que le compete respecto de sus objetivos de reducir la oferta de drogas.

En el seno del aludido Comité, el Servicio Nacional de Aduanas ha planteado, de manera reiterada, requerimientos económicos tendientes a fortalecer los controles de frontera con recursos tecnológicos de punta y capacitación del personal que operará esos equipos. El Conace da fe de la preocupación del mencionado Servicio por obtener mayor apoyo en ese sentido.

En la actualidad, el mero incremento de personal no permite garantizar una mayor eficacia en los controles, toda vez que el narcotráfico muestra una inagotable capacidad para ocultar las sustancias y buscar distintos mecanismos para eludir el control policial.

Con el fin de mejorar la capacidad tecnológica de control, se ha podido establecer que existen equipos que permiten cumplir un doble rol fiscalizador: el del narcotráfico y el fitosanitario. De proveerse los recursos necesarios, no cabe duda que se fortalecerían los controles de fronteras en ese doble sentido. Sin embargo, los equipos que se precisan son de alto costo y requieren de personal debidamente capacitado para su uso.

Según queda dicho, el Conace es un comité de carácter interministerial, que asesora al Presidente de la República en la triple dimensión de la prevención, control de tráfico y rehabilitación del consumo de drogas, función que se ha plasmado en las líneas de acción de la Estrategia Nacional de Drogas para el período 2003-2008. El Conace no posee hoy día capacidad operativa, pero esperan el envío al Parlamento de un proyecto de ley que lo dote de personalidad jurídica para que -por ejemplo- las competencias de coordinación en esta materia puedan ser efectivamente ejercidas por él.

A propósito de la Estrategia Nacional de Drogas para el período antes señalado, uno de sus aspectos fundamentales se refiere a la reducción de la oferta de drogas. El objetivo específico es impedir la distribución de éstas al interior del país y evitar la utilización del territorio nacional como ruta de tránsito. Para ello, día a día los organismos de control realizan múltiples acciones de prevención y control de los delitos que se contemplan en la ley de drogas. En todo caso, el Conace no ha recibido denuncias en el sentido que se esté facilitando el tráfico de drogas en el paso Los Libertadores.

El accionar cotidiano de los organismos de control se traduce en operativos selectivos que apuntan a decomisar drogas y a detener a los infractores. Para ello, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones, el Servicio Nacional de Aduanas y la Directemar realizan labores de inteligencia e investigación, sin perjuicio de las instrucciones que reciban del Ministerio Público y de los jueces del crimen.

Durante el año 2003, se trabajó para lograr una mayor coordinación entre los organismos de control y entre éstos y los demás servicios públicos, tanto en lo relativo a la información como en la parte operacional. Esta coordinación se hace cada vez más necesaria para fortalecer el control de la frontera norte del país, ya que por ahí ingresan los volúmenes más significativos de droga, como pasta base y cocaína, sin perjuicio de la que entra por la Quinta Región e, incluso, por las Regiones Novena y Décima. Esta coordinación ha permitido conocer las carencias de recursos humanos y tecnológicos para el control efectivo de las zonas de fronteras. Gracias al esfuerzo conjunto de los organismos públicos y del Ministerio del Interior, se están precisando los requerimientos institucionales, a fin de que con recursos del presupuesto nacional se pueda dotar, en un futuro cercano, a esos organismos del personal y de los elementos técnicos suficientes para cumplir adecuadamente las tareas de control de fronteras.

La permanente movilidad del fenómeno del tráfico de drogas los obliga a realizar una labor de inteligencia orientada a establecer los cambios que se verifican. Por su parte, las

tareas de control requieren un sustento de información e inteligencia, razón por la cual han habilitado una instancia de intercambio de datos. Con ello, buscan desarticular las bandas organizadas que ingresan y distribuyen la droga.

Asociado al tema de la reducción de la oferta, está el objetivo específico de impedir la producción de drogas, sean ellas naturales o sintéticas.

Chile no es un país productor de drogas, salvo escasos cultivos de marihuana en algunas regiones del país. Sin embargo, hay que cautelar que determinados productos o sustancias químicas, necesarios para la industria nacional, no sean utilizados para la elaboración de drogas ilícitas, ya sea fuera o dentro del país. Lo anterior ha generado la necesidad ineludible de crear una institucionalidad y un marco regulatorio básico orientado a controlar y fiscalizar la producción, importación, exportación y comercialización de tales sustancias.

En un plano diferente, es pertinente recordar que en 1991 el Presidente de la República de la época, don Patricio Aylwin, creó la Comisión de Pasos Fronterizos, radicada en el Ministerio del Interior, que tiene una unidad técnica que se encarga específicamente de la temática de la administración de esos pasos.

En ese contexto, la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, señala en su artículo 2º, letra n), que le corresponde al intendente, en su calidad de representante del Presidente de la República en la región, “Aprobar las medidas necesarias para la adecuada administración de los complejos fronterizos establecidos o que se establezcan en la región, en coordinación con los servicios nacionales respectivos;”.

Normalmente, los intendentes delegan esta facultad en los gobernadores provinciales.

El decreto supremo N° 954, de 4 de septiembre de 2003, radicó en el Ministerio del Interior la función de coordinación en materia de seguridad ciudadana, donde está incluida toda la temática del tráfico ilícito de drogas.

Puntualmente, la División de Seguridad Ciudadana procesa las estadísticas asociadas a las incautaciones y al control del tráfico de drogas.

El mencionado decreto creó el Comité Interministerial sobre Seguridad Ciudadana, presidido por el ministro del Interior, e integrado, además, por los ministros de Defensa y de Justicia, los subsecretarios del Interior, Carabineros, Investigaciones y Justicia, y por los jefes de la División de Gobierno Interior y del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana. Entre otras funciones, le corresponde al Comité evaluar el cumplimiento de tareas asignadas, en el ámbito de la seguridad ciudadana, a los servicios públicos, instituciones y unidades dependientes de diversos Ministerios, como asimismo proponer observaciones o modificaciones a los planes de seguridad ciudadana vigentes y realizar evaluaciones y estimaciones presupuestarias conjuntas.

También puede impartir instrucciones específicas para optimizar y reorientar el uso de recursos materiales y humanos de los servicios, instituciones y unidades involucrados en el ámbito de la seguridad ciudadana, proponiendo medidas concretas a las autoridades competentes dentro del marco que las leyes disponen.

Todo lo que tiene que ver con el tema del control del tráfico, la incautación y las operaciones para desbaratar estas organizaciones criminales y obtener información se encuentra radicado en el Comité Interministerial.

Los últimos estudios indican que no hay un aumento progresivo del consumo de drogas, sino que se ha producido un estancamiento. No obstante ello, estudios bianuales han recomendado la adopción de una serie de medidas de control, entre las que se encuentran, por ejemplo, dotar al Servicio Nacional de Aduanas de mayores recursos tecnológicos y capaci-

tar a los funcionarios en el empleo de éstos, sin perjuicio de perfeccionar el sistema de perfil de riesgo, que es un mecanismo aceptado mundialmente y que parte del supuesto que es físicamente imposible registrar todos los vehículos que ingresan al país.

Sus esfuerzos apuntan también a optimizar los mecanismos de coordinación, lo que se plasma en recomendaciones específicas, muchas de las cuales se han ido cumpliendo. El fruto de ello son los niveles de incautación alcanzados, advirtiéndose un aumento progresivo.

Por otra parte, el Grupo de Inteligencia Antinarco tráfico -GIA- que opera hace más de un año y está integrado por Aduanas, Carabineros, Investigaciones, Directemar y Gendarmería, y es coordinado por la DISPI, surgió de una propuesta del subsecretario del Interior en el seno del Comité de Control. También, según se ha indicado, se están coordinando las inversiones en equipos de control, para evitar duplicidad de esfuerzos.

3) Información complementaria a las dos intervenciones precedentes, proporcionada por el Servicio Nacional de Aduanas.

Señores José Luis Castro, Jefe del Departamento de Fiscalización de Drogas, y Karl Dietert, Jefe del Departamento de Estudios.

Bajo el antiguo sistema procesal penal, Aduanas definía a qué policía le encomendaba el procedimiento a seguir en caso de detección de droga en las fronteras. Carabineros o Investigaciones, según el caso, informaba a su vez al juez del crimen.

Hoy, quien toma esa decisión es el fiscal, y por ende el que escoja a una u otra de las policías no es una decisión que tome Aduanas. El fiscal determina que Aduanas realice la investigación con uno de los organismos especializados. En el caso de Investigaciones, con la Brigada Antinarco ticos, con la Brigada contra el Crimen Organizado, con la Brigada Investigadora de Lavado de Activos o con la Brigada del Medio Ambiente. En el caso de Carabineros, con el OS-7.

La necesidad de incorporar tecnología siempre ha estado presente en el organismo. Por ello, ya se han hecho inversiones importantes en esta materia, como por ejemplo la adquisición de fibroscopios.

Pero, a raíz de lo sucedido el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos de América, en todas las aduanas del mundo se hizo evidente la necesidad de incorporar nueva tecnología, ya no sólo para el combate de la droga, sino también para reforzar la seguridad.

Es así que a fines de dicho año y comienzos de 2002, el servicio elaboró un proyecto de inversiones para ser presentado a Mideplan, a ser incluido dentro del Presupuesto del año 2005. Originalmente, aquél consideraba la adquisición de ocho equipos. Sin embargo, con posterioridad se redujo a dos, uno para Los Libertadores y otro para Chacalluta.

Los siguientes dos escáneres serían destinados a Quillagua y El Loa, en el control fronterizo que se encuentra ubicado entre Iquique y Antofagasta.

Los otros cuatro equipos considerados en el proyecto original eran para San Pedro de Atacama y Puyehue -en las regiones Segunda y Décima, respectivamente-, y para los puertos de San Antonio y de Valparaíso.

El narcotráfico no es un tema estacional, sino esencialmente dinámico. Generalmente, el modus operandi utilizado es cíclico, variando la estrategia de los narcotraficantes de acuerdo a las dificultades que advierten en los distintos países para ingresar la droga.

Aquí Rilo juega un papel muy importante, porque provee de información a sus miembros.

El 2001, el 50 por ciento de los decomisos fueron llevados a cabo en automóviles, especialmente en vehículos pequeños que traían 40, 50 ó 70 kilos de droga en las puertas o en el techo. En el último tiempo esa práctica ha ido disminuyendo, porque los narcotraficantes se

dieron cuenta de que, con la tecnología que posee Aduanas, es fácil detectar dobles fondos o dobles techos en los vehículos. Por lo tanto, hoy están privilegiando el ingreso de personas con cargamentos reducidos, de 1 ó 2 kilos, adosados o tragados. Aunque ha aumentado el número de decomisos, no necesariamente se ha incrementado la cantidad de droga incautada.

Según la información que maneja el GIA, hay un ingreso importante de droga por los pasos habilitados, pero tampoco puede desconocerse que existe un ingreso considerable por pasos no habilitados. La diferencia entre una y otra situación es que el narcotraficante, con un vehículo cuatro por cuatro, se puede atrever a pasar una cantidad mayor de droga por un paso no habilitado que por uno habilitado.

Es necesario aclarar que no es posible comparar los kilos de droga que incauta Aduanas en la frontera con los que decomisan las policías en las poblaciones. Un kilo incautado en Chacalluta puede equivaler a 5 ó 6 kilos en La Legua. No son comparables las estadísticas, porque lo que se incauta en la frontera es cocaína pura, que es imposible de consumir por una persona. Por lo tanto, debe ser “cortada”. Es muy probable que en La Legua y en otras poblaciones en Santiago esa cocaína ya esté cortada varias veces.

Hasta el momento no ha habido ningún funcionario de Aduanas involucrado en actos de corrupción relacionados con el narcotráfico. La comunicación directa y coordinada que mantiene el Servicio con las jefaturas antinarcóticos de Carabineros y de Investigaciones asegura un control cruzado, que permite tener la certeza de que sus funcionarios no están involucrados en ilícitos de este tipo. Podría afirmarse que la probidad de quienes trabajan en Aduanas es un “bien país”.

4) Honorable senador señor Alberto Espina.

Expresó que tuvo la posibilidad de visitar los pasos fronterizos en el norte del país porque durante la tramitación de la modificación de la ley de drogas la información que aportó la Brigada Antinarcóticos de la Policía de Investigaciones respecto del narcotráfico lo había llevado a entrevistarse con el director de la Policía de Investigaciones y viajar al norte del país, fundamentalmente a los pasos fronterizos de Arica e Iquique, acompañado por el jefe de la aludida Brigada, siendo recibidos por los jefes de las Brigadas Antinarcóticos de Iquique y Arica.

Hizo presente su preocupación, porque el control que hoy existe para impedir el ingreso de drogas ilícitas al país es muy insuficiente para enfrentar con éxito una tarea tan difícil. Prácticamente, salvo el caso de Chacalluta, en los pasos fronterizos que están en altura, como Chungará y Colchane, no hay funcionarios de la Brigada Antinarcóticos ni de Carabineros dedicados en forma permanente al control del ingreso ilícito de drogas y estupefacientes.

Por otro lado, las condiciones en que se trabaja son absolutamente insuficientes. No sólo no hay personal permanente, sino que, además, los medios de que se disponen son totalmente deficitarios. Tampoco se cuenta con la tecnología necesaria para ejercer un adecuado control, al punto que hay horas en el día en que, como no hay electricidad, los sistemas computacionales que permiten identificar a las personas que ingresan o salen del país no funcionan, lo que personalmente pudo constatar.

Agregó haberse entrevistado con los funcionarios del SAG y de la aduana, los cuales trabajan con mucho esfuerzo y en condiciones inimaginables para lo que se espera que realicen en esa zona. Se trata de pasos fronterizos ubicados sobre los 4.500 metros de altura, donde las condiciones climáticas son muy duras y hay temperaturas promedio bajo cero.

Clarificó que el trabajo allí realizado estaba orientado mayormente a la función que realiza la Brigada Antinarcóticos. Sin embargo, pudo constatar, por ejemplo, que no hay vehícu-

los para trasladar a los detenidos que son sorprendidos cruzando la frontera, los cuales deben viajar en un microbús interprovincial.

Por otra parte, hizo presente que los déficits allí existentes son realmente gigantescos en todo orden de cosas: funcionarios, infraestructura, medios tecnológicos, vehículos, sistemas operativos de control, etcétera, por lo que, a su juicio, es un paso prácticamente de libre acceso.

Ahora bien, es un hecho que Chile tiene una frontera muy larga, lo que hace muy complicado el control en Chungará o Colchane. Incluso, recordó haberle tocado presenciar en uno de esos pasos que, mientras una fila de camiones se registraba, cien metros más allá había otra fila que pasaba libremente y a la vista y paciencia de todo el mundo, porque no había funcionarios que fiscalizaran, situación que lo dejó muy impactado, al jamás haberse imaginado que los niveles de control fueran tan débiles. Aclaró que no tiene queja alguna ni reclamo que formular respecto de la voluntad, la disposición ni el profesionalismo de los funcionarios, toda vez que se trata de personal comprometido con su trabajo, a pesar de la carencia de recursos necesarios para trabajar en buenas condiciones y, además, en medio de un clima muy inhóspito.

A continuación, dio lectura al siguiente informe sobre los hechos que le tocó apreciar:

“-En el paso Chungará se registra el tránsito de cincuenta camiones al día, de los cuales la Policía de Investigaciones revisa, aproximadamente, el 25 por ciento. En este paso, Investigaciones tiene un solo oficial, la inspectora señora Mirza Saavedra y tres asistentes técnicos a contrata para efectuar el control migratorio. Los funcionarios no reciben asignación.

-Aduanas tiene cinco funcionarios y otros dos que suben esporádicamente.

-El SAG tiene tres funcionarios, que son insuficientes para revisar los camiones. No cuentan con un computador adecuado que pueda sostener un software para ingresar a las personas que declaran.

-Prácticamente, no hay control policial en la Aduana”.

Agregó que otro tema que le preocupa es que por Chungará ingresan los bolivianos y las condiciones en que lo hacen son indignas, pues ni siquiera se cuenta con un techo. Si llueve, deben pasar dos horas a la intemperie, soportando una temperatura de 10 ó 12 grados bajo cero.

Indicó que gran parte de la lucha contra la droga en Chile no se hace siguiendo un caso determinado, sino a las personas, interceptándoles su teléfono legalmente y haciéndoles un seguimiento, pero no existe un control mínimo permanente, lo que señalan los propios funcionarios, quienes hacen lo humanamente posible para realizar bien su trabajo. Pero, reiteró, la organización, el mecanismo de trabajo y la tecnología son absolutamente insuficientes.

Así, en una de varias cartas, recibidas producto de su visita, un inspector de turno del SAG señala que sólo hay un computador con impresora y que la totalidad de los equipos computacionales no han recibido mantención desde hace varios años, para agregar, más adelante:

“Finalmente, es necesario hacer notar la urgente necesidad de contar con un teléfono en nuestra oficina, ya que en nuestro trabajo necesitamos comunicarnos con la oficina de Arica”, lo que significa, en otras palabras, que no pueden tomar contacto con su central local para hacer consultas o resolver problemas.

La carta, fechada el 29 de junio de 2004, está firmada por don Mario Guerra.

Además, dio lectura a un e-mail, que indicó haber recibido con fecha 30 de junio de 2004, de un funcionario que valora en la avanzada de la Aduana de Colchane, con quien se entrevistara, que es del siguiente tenor.

“Antecedente: Conversación verbal de fecha 30.6.2004 en Complejo Aduanero de Colchane.

Materia: Envía nota escrita de lo conversado en Colchane.

A : Honorable Senador Alberto Espina Otero.

De: Inspector del SAG.

En relación con lo indicado en los antecedentes, tengo el agrado de enviar a usted nota escrita sobre los diferentes temas comentados en su visita a este Complejo el día 3 de junio, donde usted consultó temas de su interés.

Ubicación del complejo aduanero.

Fue entregado en 1992. En su oportunidad, hubo un fuerte debate por su ubicación, ya que fueron dejados en calidad de extranjero para algunos efectos, a los ciudadanos chilenos que vivían en el pueblo de Pisiga Carpa, ubicado a unos seiscientos metros del complejo actual.

En su oportunidad, se informó a las autoridades que la ubicación del complejo no era la más indicada por quedar a unos 1.600 metros aproximadamente del hito, lo que significaba dejar a un pueblo chileno fuera de control, tanto para la salida de mercadería hacia Bolivia como el ingreso de la misma hacia Chile.

Antes de la construcción del complejo, Carabineros de Chile cumplía la labor de los servicios públicos destacados hoy a unos 300 metros hacia el poniente. Por ese entonces, los problemas de control por mala ubicación, lejos del hito, ya se manifestaban y se arrastran hasta hoy. O sea, el que desea controlarse, se acerca al complejo o puede usar las vías alternativas las 24 horas del día. De acuerdo a lo proyectado, el próximo año tendría que estar funcionando el nuevo complejo ubicado cerca del hito.

Funcionamiento del complejo.

La atención al público es de ocho a veinte horas. Luego, nos retiramos a las casas o a los albergues. Las otras doce horas, o sea, desde las veinte a las ocho del día siguiente, no quedan funcionarios ni Carabineros de Chile en el complejo. Por lo tanto, cuando llegan los buses desde Iquique, los pasajeros bajan y se dirigen a Bolivia a pie o en vehículos menores, llevando la mercadería sin ningún control, y regresan antes de las ocho horas sin control alguno.

También se da el caso de que varios buses regresan a Iquique sin ningún control al retirarse del complejo antes de las ocho horas.

La falta de buena iluminación hace difícil realizar un mínimo control en la noche. La falta de infraestructura adecuada para revisar a las personas que ingresan o salen siempre ha sido eficiente. Esa labor se realiza a la intemperie. Aquí hay más de 3.600 metros sobre el nivel del mar y las condiciones climáticas son extremas. La temperatura de inicio y de término de la jornada diaria de invierno baja a lo menos a cinco grados bajo cero.

Los funcionarios, conociendo la adversidad del clima, de alguna forma nos protegemos, pero las personas que ingresan y deben esperar para ser atendidas, sufren. Ese dolor uno lo puede apreciar. A mí me causa pena.

En el complejo existen, a mi juicio, deficiencias inexplicables. El sistema de aguas servidas por años contamina superficialmente el sector. Ninguna autoridad hace nada. Cuando

mucho se realiza un trabajo de parche, técnicamente malo y nunca se ha solucionado el problema.

El sistema eléctrico también es pésimo. Si no ha muerto alguien es porque Dios es generoso. Cables superficiales por todas partes. Los focos de iluminación del complejo se cayeron con los primeros vientos fuertes. A la fecha, existen sólo algunos que han sido a medias reparados.

Fiscalización de los pasos no habilitados.

Es cierto que tenemos muchos kilómetros de frontera. Pero si a unos 1.200 metros del complejo usted pudo presenciar, aproximadamente, a las 12.30 horas del día el paso de un bus con capacidad para 25 personas sin ningún control, ¿qué más se puede pensar de todos los otros pasos más lejanos?

Por el sector del pueblo de Cariquima, ubicado a unos 26 kilómetros de Colchane, existe otra ruta hacia Bolivia. Por estos días, salen por ese sector cientos de vehículos y carga diversa hacia Bolivia. Lo preocupante de esto, a mi juicio, es que los bolivianos ingresan hasta el mismo pueblo, sin ningún control, ubicado a 18 kilómetros del hito. Lo mismo ocurría en el pueblo de Pisiga Carpa, ubicado a unos 600 metros al oriente del complejo. De noche, ingresaban camiones, a veces más de 30, sin ningún control. En la actualidad, no sé si esto sigue ocurriendo con la misma frecuencia. Si desea comprobarlo, hay que estar en el terreno, especialmente los días de feria o cualquier fin de semana, preferentemente.

Observo que Carabineros de Chile no tiene los medios para fiscalizar bien. Inclusive, estuvieron un tiempo sin vehículo. Hace más de 20 años, por lo menos, tenían machos para movilizarse.

Detección de droga.

En este campo, el suscrito, en diez años como inspector del SAG, ha tenido la responsabilidad de inspeccionar miles de equipajes, sin ninguna capacitación en la materia. Ha tenido la suerte de detectar y denunciar más del 80 por ciento de la droga que ha sido incautada en el complejo. Ignoro el motivo de Carabineros de Chile que, contando o debiendo contar con equipos modernos para la detección de droga, no revisa los vehículos que ingresan diariamente”.

A continuación, el Senador Espina hizo presente que, más que coordinación entre los distintos servicios, lo que ha apreciado es solidaridad, dado el aislamiento y la circunstancia de que conviven todo el día. Insistió en que no advierte una real coordinación que permita reducir los trámites.

En dicha carencia incide la falta de infraestructura y de un adecuado soporte informático. Hay que aprovechar la tecnología para coordinar las tareas que hoy cumplen separadamente el SAG, Investigaciones, Aduana y Carabineros.

En los pasos fronterizos que visitó -como Chacalluta- no hay un sistema computacional. Lo que hay son fichas y archivadores. El sistema en esos pasos es anacrónico y funciona improvisadamente, se si lo compara con otros recintos aduaneros del país. Peor es aún la situación de los productos que se rigen por el tratado chileno-boliviano, ya que los camiones que los transportan no se pueden abrir, y por ende pueden pasar sin mayores obstáculos ni controlar mercaderías de dudosa licitud.

5) Respuesta del Director Nacional de Aduanas, don Raúl Allard, a la exposición efectuada por el H. Senador don Alberto Espina.

En respuesta a las aseveraciones y críticas formuladas por el Senador Alberto Espina, el señor Allard, en gran medida se remitió a sus intervenciones anteriores, como, asimismo, a la documentación acompañada en su oportunidad, en la que informó a cabalidad acerca de la realidad existente en su servicio y su proyección futura.

Reconoció que Aduanas no tiene oficina en las fronteras, lo que alude a una política que se adoptó hace veinticinco años. Los funcionarios viajan por turnos semanales, lo que ha traído buenos resultados, porque han logrado tener mejores condiciones de vida.

Colchane, en la frontera con Bolivia, tiene una situación especial, en el sentido de que el complejo fronterizo está mal ubicado, porque se hizo a las afueras de la ciudad o pueblo de Colchane, que está a algunos kilómetros de la frontera. En la frontera misma se ha creado un pueblo informal, llamado Pisiga Carpa, y entre ese pueblo y la línea fronteriza no hay aduana. Esto se hizo presente al Ministerio del Interior. En cuanto al caso específico del complejo aduanero de Colchane, se tomó la decisión de asignar 46 millones para el diseño de un nuevo recinto, que se está completando, y a comienzos de este año se invertirán 1.120 millones para su construcción. O sea, hay un problema real y el Estado chileno lo está asumiendo.

En cuanto a la coordinación interinstitucional es posible mejorarla. En este sentido, se ha creado, con la coordinación del Ministerio del Interior, un GIA nacional (Grupo de Inteligencia Antinarcoóticos) y varios de carácter local, ubicados en los pasos fronterizos más problemáticos. Lo encabeza el Ministerio del Interior y lo integran las dos policías, Aduanas, la Armada y la Fuerza Aérea.

Este año se han invertido 280 millones de pesos en la parte aduanera, ya que la construcción de los complejos mismos es de cargo del Ministerio del Interior.

En cuanto a los horarios de atención, Chacalluta atiende las 24 horas.

Carabineros, por su parte, ha confirmado la existencia de patrullajes día y noche en los pasos bajo su jurisdicción. Aduanas no tiene problemas de disponibilidad de vehículos en Colchane y Chacalluta para efectos del cumplimiento de sus tareas.

Respecto del personal, en Chungará y en Colchane trabajan cinco personas por turno semanal, pero cada vez que se produce un "peak" ya sea por una fiesta religiosa, por el verano o cualquier otro motivo, que implica el paso de más camiones o de más buses, refuerzan el turno con una, dos o tres personas.

En consecuencia, no tienen dificultades ni de vehículos ni de personal.

Sobre proyectos de inversión en infraestructura durante el 2004, están contempladas cuatro iniciativas: dos de 40 millones, una de 32 y otra de 76 millones. En total, 188 millones. Se trata de recursos de Aduanas que se invirtieron con el propósito de que el personal trabaje en mejores condiciones.

Se está implementando una política nacional de pasos fronterizos.

Chacalluta, en la frontera con Perú, es una aduana modelo, al igual que el complejo Cardenal Samoré en la X Región.

Actualmente, admitió, ésa no es la realidad de Chungará, pero en un año más se mejorarán las condiciones en que opera ese paso. Se avanza según las necesidades. En todo caso, existe un plan sistemático de inversiones para cubrir los requerimientos de los distintos complejos aduaneros.

Es importante tener en cuenta que todos los países del mundo especifican cuáles son los pasos habilitados, sobre los cuales ejercen control. El ingreso al país por pasos no habilitados es un asunto de responsabilidad de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile. En nuestra frontera se han habilitado 104 pasos. Las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Relaciones

Exteriores han señalado que están facultados para habilitar pasos en forma excepcional. En los casos que involucran drogas, ha habido avances fundamentales en materia de coordinación, gracias al aporte de los grupos integrados. Habitualmente trabajan junto al SAG en el control de las mercancías. Investigaciones cumple paralelamente dos funciones: la migratoria, que es permanente, y la esporádica, que consiste en practicar inspecciones en la frontera. La función de Carabineros es más bien de respaldo. Además, Aduanas tiene la facultad de retener a una persona, aunque no de detenerla, y de registrar un lugar, que no es lo mismo que allanarlo. Cuando es necesario llama a Carabineros y, simultáneamente, al fiscal del Ministerio Público.

Si hay una persona retenida, se siguen las instrucciones que da el fiscal competente.

En cuanto a los vehículos que incauta Aduanas por algún motivo, se mandan inmediatamente a la dirección regional respectiva. De acuerdo a la ley, tienen que solucionar el problema en 90 días o declarar la especie en presunción de abandono, produciéndose la subasta.

6) Carlos Mella, Jefe de la Unidad de Pasos Fronterizos del Ministerio del Interior.

En el Ministerio del Interior existe la Unidad de Pasos Fronterizos, que tiene como función principal servir de apoyo técnico a una comisión nacional, creada durante los gobiernos de los ex Presidentes de la República, Patricio Aylwin y Eduardo Frei, que tiene como misión la facilitación del tránsito en los pasos fronterizos.

Dentro de este contexto existe un ítem que se llama “Para la Administración de Complejos Fronterizos”, que se maneja a nivel de servicio de Gobierno Interior, que cuenta con un presupuesto del orden de los 645 millones de pesos, y que cubre todo lo relacionado con los gastos operacionales de los treinta y dos complejos fronterizos existentes a lo largo del país.

Por otro lado, con el objeto de atender algunos requerimientos de orden bilateral, principalmente con Argentina, hay un ítem de inversiones no regionalizable destinado a la construcción, mejoramiento y habilitación de complejos fronterizos.

Es así que se está trabajando en el diseño de los pasos de Pino Hachado, Colchane, Chungará, Jama, Chile Chico, Vergara y Puesto (paso Mamuil Malal), que es el último complejo.

En lo que respecta a las obras de mejoramiento de infraestructura, ellas se están realizando en los pasos de Cardenal Samoré, Integración Austral, San Sebastián y Cristo Redentor. Cabe señalar que este último fue proyectado para una determinada cantidad de movimiento. Lamentablemente, su capacidad se ha visto excedida, dada su relevancia en el movimiento de carga a nivel sudamericano, por lo cual se encuentra sometido a obras de importancia para mejorar su infraestructura. Además, se ha hecho una inversión de alrededor de 260 millones de pesos para adaptar su sistema de control a la nueva modalidad de control integrado con Argentina, con lo cual no sólo se busca facilitar el tránsito de personas por las fronteras de los respectivos países, sino hacer eficiente el control migratorio, aduanero y fitozoosanitario.

Los complejos arriba mencionados responden a los nuevos requerimientos en materia de droga, seguridad y contrabando, sin que ello implique desconocer la función natural del complejo fronterizo, cual es servir de punto de entrada y salida de las personas, mercaderías y vehículos. Lo que se busca específicamente es dotarlos de la tecnología que permita realizar los controles en forma más fluida, sean de tipo sanitario, fitozoosanitario, aduanero, migratorio o de droga.

De manera complementaria, en algunos complejos, específicamente en Chacalluta y Los Libertadores, se creó la figura del coordinador delegado, a fin de mejorar la coordinación entre los servicios de los complejos fronterizos. También está previsto incorporar estos coordinadores a los pasos de Puesto (Mamuil Malal), en Curarrehue, Pino Hachado, Colchane y,

posteriormente, Chungará y Jama -que demorarán un poco más-, Integración Austral y Cardenal Samoré.

En un plano más específico, existe el proyecto de construcción de un nuevo complejo fronterizo en Colchane, con una inversión inicial de 46 millones de pesos (sólo en el diseño), como asimismo en Pino Hachado, por 49 millones; y en Chungará, que demandará una inversión del orden de los 180 ó 190 millones de pesos. Los valores son similares para Jama. Además, se está iniciando la construcción de un nuevo complejo fronterizo en el paso Vergara, en la Séptima Región.

La construcción de nuevos complejos fronterizos responde a la necesidad imperiosa de llevarlos hacia la línea de frontera, con el objeto de aminorar la vulnerabilidad de los controles. Hoy el caso más gráfico en este aspecto es Colchane, y ello explica la prioridad que se le ha asignado. En esa zona la distancia entre el actual complejo y la línea de frontera es de aproximadamente dos kilómetros. Una situación similar ocurre con el paso Chile Chico, donde entre el complejo fronterizo y la línea de frontera existe población chilena que debe circular -por decirlo gráficamente- con pasaporte para visitar a sus familiares que viven en la cuadra siguiente. También cabe mencionar a este respecto el paso Pino Hachado.

Por otra parte, está la necesidad de reubicar algunos complejos para solucionar situaciones donde las distancias no permiten un real control del contrabando y la droga, como es el caso de San Pedro de Atacama, en el paso Jama. Esto explica que ya esté aprobada la idea de iniciar el diseño de un nuevo complejo en el lugar.

Acerca de este último ejemplo, hay que recordar que en San Pedro de Atacama la distancia entre el actual complejo y la línea de frontera es de 160 kilómetros, no habiendo control alguno en esa enorme área. A ello se debe la urgencia de aprobar a la brevedad dicho proyecto, que consulta trasladar el nuevo complejo a unos 25 kilómetros del límite. Lo anterior permitirá resolver la situación del paso Hito Cajón, ubicado en la frontera con Bolivia. Ahí está contemplado realizar una inversión de 300 ó 400 millones de pesos, pero se trata de un estudio que recién se halla en la etapa de prefactibilidad.

Otro lineamiento consiste en ajustar los nuevos complejos fronterizos a los requerimientos de controles integrados, según lo establecido en el tratado firmado con Argentina en 1997 -y que entró en vigencia el 2002-, cuya modalidad de país-entrada, país-sede, doble cabecera, en estos momentos sólo rige en el paso Los Libertadores.

La línea de control integrado de doble cabecera es la modalidad que se está incorporando en todos los diseños de los complejos aduaneros que hay en Argentina y Bolivia. Con este último país ya se suscribió un acuerdo de control integrado, pero aún faltan algunos detalles para su plena entrada en vigencia. También se está trabajando en la creación de organismos que se aboquen a los temas de seguridad y drogas para todos los complejos, a fin de que esos aspectos queden incorporados en la etapa de diseño, para facilitar su posterior ejecución.

La razón por la cual se descartó la idea de construir un gran centro de revisión de camiones en Los Libertadores, optándose en cambio por el sector de El Sauce, estriba en la falta de espacio suficiente para habilitar una planicie donde funcione el control.

Por otro lado, precisó que las inversiones en los complejos fronterizos son regionalizables. Se trata, fundamentalmente, de inversiones sectoriales y del Fndr.

Respecto a San Pedro de Atacama, dado que la falta de control es un problema acuciante, existe la intención de trasladar a la brevedad posible el actual complejo, desplazándolo en 4 ó 5 kilómetros. Con ello, se lograría controlar el 90 ó 95 por ciento de la gente que transita por la carretera. Para ello deben hacerse unos ajustes de orden técnico con Aduanas e Investiga-

ciones, de modo que puedan seguir manteniéndose en línea con la información que manejan para el control de entrada y salida de vehículos.

Dando cumplimiento a otra consulta, señaló que se han privilegiado los esfuerzos tendientes al reforzamiento de la calidad del servicio y en el mejoramiento de la situación de los coordinadores delegados, para lo cual se está trabajando con la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, organismo que también ha abordado temas de frontera y que ha ayudado en la elaboración de un programa de mejoramiento de la gestión de los servicios.

Por otro lado, a partir de lo que establece la Declaración Presidencial Conjunta sobre Libre Circulación de Personas, suscrita entre los Presidentes Ricardo Lagos y Néstor Kirchner, se va a dotar de tecnologías a los controles fronterizos, comenzando por el aeropuerto internacional Arturo Merino Benítez y continuando con los pasos fronterizos Los Libertadores, Jama, Cardenal Samoré e Integración Austral. El objetivo es simplificar el tránsito de las personas, a través del conocimiento anticipado de la información correspondiente a quiénes llegarán al otro complejo. Si bien en el caso de Jama se dispondrá de esos antecedentes apenas las personas viajen a Argentina, se sabrá qué vehículo y qué personas ingresarán cuando se encuentren aproximadamente a cuatro kilómetros de San Pedro de Atacama. Por lo tanto, los organismos de seguridad respectivos deberán esperar dos o tres horas para verificar si se desviaron o no de su trayectoria. Si bien es importante la confianza con el otro país, los controles se harán sobre la base de información y se trabajará con lectores de documentos, bajo las últimas recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional, cuya sigla en inglés es Icao.

7) Germán Ibarra, Subprefecto, Jefe de la Brigada Antinarcóticos de la Región Metropolitana.

Indicó que a partir del año pasado, se elaboró una estrategia nacional antidrogas, que obligó a modificar la empleada por la Policía de Investigaciones, centrando su accionar en el control de la actividad de las organizaciones criminales con las nuevas técnicas que ofrece la legislación, lo que permitirá tener mejor información sobre cómo y por qué lugares ingresa la droga y cuánta sale.

Es importante señalar que cuando esta policía toma un blanco de investigación, en ese momento lo único que se sabe es que se trata de un narcotraficante. Por lo tanto, al poder monitorear lo que está haciendo, permite determinar con quién comete el delito, el nivel que tiene esa organización, de dónde proviene la droga que maneja, qué destino tiene, cómo ingresa al país y por qué lugar.

Entre esos objetivos, el fundamental se relaciona con la génesis de este servicio de investigar personas. Se ha incluido, también, el tema del micrográfico, utilizando la misma metodología.

El objetivo es disminuir el ingreso de drogas al país. Se nutren de información y la derivan hacia operativos puntuales, de acuerdo con ciertos cánones, en pasos fronterizos.

Para tener una idea de lo que significa el problema de la droga en Chile y no subirle el perfil, cabe señalar que en el contexto sudamericano el problema es similar. Si se tuviera que hacer una comparación, sólo Uruguay tiene un consumo inferior a Chile. En todos los demás países de la región el consumo es mayor.

La droga más consumida y traficada en el país es la marihuana, la cual en un 97 por ciento procede de Paraguay. En la provincia de Amambay existen cinco mil hectáreas de cultivo, en una zona virgen. Las posibilidades de la autoridad paraguaya de controlar esta situación son nulas, debido a los altos niveles de corrupción e ineficacia de sus servicios.

Investigaciones está trabajando en ese aspecto, aprovechando el inicio de un proyecto auspiciado por Estados Unidos, que está formando una fuerza digna de confiar, con la cual se trabajará directamente.

Las estimaciones de todos los servicios de la región determinan que en Amambay se producen dos toneladas por hectárea dos veces al año, es decir, cuatro toneladas anuales. Entonces, las cinco mil hectáreas producen, aproximadamente, veinte mil toneladas anuales, lo que constituye una cantidad impresionante, a lo que suma la ninguna capacidad de la autoridad para combatir ese flagelo.

Las estimaciones de tráfico internacional desde ese lugar de producción hacia el territorio brasileño es de 600 toneladas y de 300 hacia Argentina. Las propias autoridades argentinas señalan que, al menos, 30 toneladas están destinadas a nuestro país. Son sólo estimaciones, pues es muy difícil tener cifras exactas.

El nivel de incautación de marihuana es de alrededor de 4,6 toneladas, habiéndose determinado que el 79,9 por ciento de la incautada en 2003 ingresó por el paso Los Libertadores; el 5,7 por ciento por San Pedro de Atacama y el 4,5 por ciento por Osorno.

También preocupa a la Policía de Investigaciones lo relativo a los controles integrados, para lo cual se ha seguido la modalidad de coordinarse y visitar aquellos países con los cuales se necesita trabajar directamente. En este momento se están llevando a cabo pasantías con funcionarios paraguayos en nuestro país y chilenos en Paraguay, con la consigna común de combatir en mejor forma el tema de la marihuana. Esta experiencia está en plena operación y que, además, adoptó la Policía Federal de Brasil, que también tiene enlaces con Paraguay. Incluso nuestro país contribuye a financiar algunos operativos de erradicación en la propia selva, programa que es de toda la región.

El tema de la marihuana es un gran problema, porque no es una droga que llega desde Estados Unidos. Por tratarse de un asunto que le es ajeno, debe ser combatido y coordinado por aquéllos que están involucrados en él.

Respecto de la cocaína, se han experimentado algunos cambios durante el último tiempo. Si se analizan las importaciones realizadas durante el año pasado y el primer semestre de este año, se observa cada día más la utilización de puertos brasileños. Esa tendencia ha sido observada por las policías de toda la región. Prueba de ello es el grupo especial de la policía peruana que actúa en la zona, entrenado y auspiciado por Estados Unidos, en la medida que Tacna se ha transformado en un centro de gestión y de acopio de esta droga.

Un gran número de narcotraficantes, requeridos por la justicia europea, americana y sudamericana, operan en Capitán Bado, Paraguay, motivo suficiente para que Estados Unidos apoye este proyecto, porque así, entre otras cosas, controla una ruta de abastecimiento de cocaína, específicamente a Europa.

Lo complejo del tema se debe a la ubicación geográfica de Chile, que pese a tener límites fronterizos con dos países productores de drogas, siempre había estado más protegido, puesto que las rutas, generalmente, eran hacia el norte. Ahora se observa el señalado gran cambio, en el sentido que el tráfico se realiza a través de puertos brasileños y paraguayos, con lo que Chile ha tomado una mayor importancia en el tema. De hecho, los dos grandes cargamentos incautados en el curso del año 2004 tenían como destino Europa. El primero era de una tonelada y cien kilos y, el segundo de mil trescientos kilos.

Perú y Bolivia, que son países productores de drogas, se han transformado en vías de tránsito debido a este cambio de rutas. Por lo tanto, en los dos casos mencionados se ha utilizado droga de procedencia de la guerrilla colombiana que está abasteciendo dicha ruta. Exis-

ten algunos blancos que se investigan en Paraguay, porque se ha establecido que son abastecedores de armas para la aludida guerrilla. Por un lado, es todo un juego de abastecer armas y, por el otro, controlar la droga. Por eso, se está trabajando en fortalecer el accionar de todos los servicios en ciertos pasos fronterizos del país.

También se ha creado un grupo integrado por oficiales de inteligencia de todos los servicios chilenos, quienes se encargan de aglutinar información y actuar en ciertos operativos. Se acaba de realizar uno en el norte, oportunidad que sirvió para ver su comportamiento y para corregir algunos problemas de coordinación que pudieran haberse producido. El anhelo - existe presentado un proyecto al respecto- es constituir real y seriamente una fuerza de tarea. O sea, poner un grupo a trabajar específicamente sobre la base de este objetivo y dotarlo de elementos técnicos. En el fondo, dar atribuciones a los diferentes servicios para cumplir este objetivo, evitando una falla de coordinación que se pudiese presentar en algún lugar.

No se puede olvidar que la lucha contra el narcotráfico presenta dos frentes. Primero, aquello que concierne al abastecimiento del mercado interno, lo que se estudia como un fenómeno aparte. Se trata de organizaciones que, lamentablemente, crecen y se extienden a lo largo del país, y que ven como un muy buen negocio el abastecimiento de drogas para los consumidores nacionales. Hay organizaciones que se dedican exclusivamente a eso: a abastecer el mercado interno.

El otro frente se relaciona con la acción de organizaciones internacionales en materia de narcotráfico, que abastecen otros mercados, de países realmente consumidores en gran escala. El mercado pujante en este momento es Europa. Dichas organizaciones utilizan los territorios que sean necesarios para llegar a su destino, y aprovechan las condiciones que aquéllos puedan tener.

Los decomisos más grandes que se han hecho en el último tiempo responden al segundo expediente mencionado: a organizaciones internacionales que operan en algún lugar del país, aprovechando ciertas condiciones que ofrece éste para transitar a través de su territorio.

Por lo general, en las investigaciones relacionadas con el primer tipo de organizaciones, se manejan todas las variables: se conoce exactamente quién es el distribuidor, a qué lugar llega la droga y cómo la distribuye, con la ventaja que significa contar, ahora, con la vigilancia electrónica y la posibilidad de escuchar conversaciones telefónicas. Sólo se necesita tiempo para determinar exactamente cómo operan las organizaciones nacionales.

Distinto es lo que ocurre en el caso de las organizaciones de carácter internacional, porque se instalan muy fácilmente, operan en el lugar seleccionado y después se van. Entonces, muchas veces ocurren casos como el de un colombiano que vino a operar al punto seleccionado y se asoció en forma transitoria con un chileno para establecer una empresa de fachada cuya existencia duró mientras pasó el cargamento.

En general, se opera de esa forma: se crea una empresa de importaciones y exportaciones, lo que es tan fácil de realizar como ir a una notaría con un chileno a fin de constituir la; luego, al contar con la escritura, puede obtenerse el rut y operar. Después, cuando se lleva a cabo la diligencia para capturarlos, ninguno de los partícipes está acá, porque a esas alturas los verdaderos responsables se encuentran muy lejos de Chile.

Por lo tanto, la contribución que Investigaciones puede hacer en este aspecto es fortalecer el trabajo en lo que dice relación con el problema del narcotráfico en el mundo. Toda la información que se logra recabar al respecto se remite a determinar los destinos dónde se encuentran estas organizaciones.

La afirmación de que se haya trasladado el negocio de los embarques de droga a los puertos brasileños pone al país en una situación de mayor debilidad o exposición al tráfico, según señalara con anterioridad, y se fundamenta en el hecho de que hay muchas interceptaciones de comunicaciones telefónicas de miembros de esas organizaciones con narcotraficantes brasileños, que así lo demuestran.

La causa de lo indicado podría estar en que para el importador brasileño le resulta muy fácil trasladar drogas. Además, está la circunstancia de la gran cantidad de buques que zarpan desde esos puertos.

A una consulta acerca de las dificultades de coordinación que aún subsisten en los pasos fronterizos, indicó el señor Ibarra que las mayores dificultades se han producido con el Servicio Nacional de Aduanas, fundamentalmente por una interpretación que se hacía respecto de la competencia en la zona primaria, planteamiento que hacían las policías, en el sentido de que éstas tienen atribuciones en todo el territorio nacional.

La dificultad se produce con los funcionarios en los pasos fronterizos porque existe la creencia de que son atribuciones exclusivas y excluyentes del personal de Aduanas. Por lo tanto, ese único hecho producía quiebres.

Desde la fecha en que la superioridad de la Policía de Investigaciones realizó la primera visita a esta Comisión, se ha trabajado en el tema. Incluso, se han reunido los respectivos directores, se ha redactado un protocolo de acuerdo y se han tratado de solucionar estas dificultades en los propios pasos fronterizos.

Declaró que le agradaba la propuesta en cuanto a fortalecer las atribuciones del delegado, toda vez que podría ser la solución a los problemas de celo en los niveles operativos o a la mala interpretación de lo que debiera ser el trabajo en los pasos fronterizos.

Por otra parte, en materia de coordinación de funciones, señaló que existen dos escenarios distintos. Uno, antes de la nueva reforma procesal penal y, el otro, después de ésta. La duda acerca de quién tiene más atribuciones en un lugar específico, era bastante más evidente antes de la reforma procesal penal. Esto se ha ido corrigiendo a partir de la aparición de los fiscales, porque ahora el que decide qué se hace después de la incautación es el fiscal. Eso no significa que el problema haya sido superado del todo. Por eso se han realizado reuniones de coordinación en los servicios, a fin de corregir el problema a futuro, como ya lo señalara.

La manipulación de la droga -situación que ocurría antes- también era un problema grave, porque con ello se extinguía la posibilidad de llegar hasta los destinatarios de la misma. Eso último sería posible si después de la detención de la persona que transporta la droga, ésta estuviera dispuesta, en virtud de la delación compensada, a cooperar para llegar a los destinatarios. Pero con el hecho de manipular la droga antes, esa posibilidad se extinguía. Ése es uno de los temas que se ha estado tratando de corregir, y que también se subsana en virtud de la diferencia que existe en la cadena de custodia de la prueba que requiere el actual sistema.

Ahora, en lo relativo al mismo tema -de mayor o menor coordinación entre los servicios- indicó que el formulario fue otra de las mayores fuentes de problema. Se trata de un formulario de entrega de la droga incautada a las policías. No había dificultad cuando la incautación era efectuada por la propia aduana. Todo el mundo estaba dispuesto a aceptar que eso era parte del procedimiento. El conflicto se producía cuando un servicio iba a efectuar una incautación en el mismo lugar en que habitualmente lo hacía la aduana, porque debía someterse a la exigencia de llenar un formulario. Esa situación originó muchos conflictos en varios pasos fronterizos, pero en este instante están solucionados.

En relación a la consulta acerca de qué porcentaje se incauta de la droga que ingresa al país, afirmó no tener cómo saberse. Sin embargo, en el tema de la cocaína hay ciertos parámetros, ya que las zonas de cultivo se miden en forma satelital, lo mismo que las estimaciones de producción. Aproximadamente, hay unas 825 toneladas métricas que se producen de esta droga y está muy claro cuánto se incauta: el 38 por ciento de la cocaína que se produce. No obstante, esa apreciación es de orden general, porque no hay criterios de eficacia ni de eficiencia.

El tema de la marihuana es mucho más complejo, porque ni siquiera se puede determinar cuánta exactamente sale del territorio nacional. Sólo se puede medir la que ingresa y por dónde.

Respecto de la posibilidad de hacer una revisión total de la carga, señaló parecerle imposible, aunque todos los servicios se coordinaran en tal sentido. De hecho, si fuera así, no entraría droga a Estados Unidos, país que tiene los mejores controles.

La solución va por la vía de perfilar mejor, esto es, poner a disposición de quienes deben establecer los perfiles de riesgo no sólo la información que pueda generar el servicio de Aduanas, sino también la que puedan producir todas las fuerzas que intervienen en este proceso. Con ello se fortalece la idea de trabajar con el concepto de fuerza-tarea en estos objetivos y lugares específicos, de manera de compartir toda la información que generan los servicios. Sin duda, el control puede mejorarse pero no significa que va a cesar todo el ingreso de droga mediante ese mecanismo.

V. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES.

A) Aprobadas por la Comisión.

Sobre la base de los múltiples antecedentes a los cuales se hizo referencia en este informe, la Comisión fijó un plazo para que sus integrantes hicieran llegar a la Secretaría sus propuestas de conclusiones. Luego de analizar los aportes recibidos, determinó adoptar como texto de debate y votación los documentos presentados separadamente por los H. Diputados señores José Antonio Galilea (Presidente) y Jorge Burgos, sin perjuicio de lo que se indicará en el párrafo siguiente. Ambos estructuraron sus ponencias sobre la base de cinco capítulos, en los cuales, a juicio de la Comisión, se encuentran comprendidos cada uno de los cargos formulados en su oportunidad por la Comisión de Agricultura, a saber: 1) Infraestructura; 2) Vigilancia Fronteriza; 3) Control de Ingreso de Mercaderías; 4) Clasificación Aduanera de Ciertas Mezclas de Azúcar, y 5) Coordinación entre Servicios para el Control de Drogas.

1) Infraestructura.

Sirvió de base en esta materia un texto redactado conjuntamente por los H. Diputados antes individualizados, que presentaron con posterioridad a las conclusiones y proposiciones que entregaran individualmente, según se explicó más arriba. El texto en cuestión, que sustituye íntegramente los documentos aludidos, fue aprobado por asentimiento unánime y dice así:

“Consideraciones Generales

Esta Comisión conoció los antecedentes aportados por la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural respecto de las condiciones en que se encuentra la infraestructura y en la que opera el personal de los diversos servicios públicos del “Complejo Aduanero” ubicado en la ciudad de Los Andes. La inoperancia por largo tiempo de una plaza de pesaje por el robo del equipo computacional, funcionamiento de los servicios en un recinto sin cie-

re perimetral, falta de iluminación adecuada, malas condiciones de casetas de control, señálica en malas condiciones o simplemente inexistentes, carencia de vigilancia frente a evidentes problemas de seguridad en el lugar, estado de los servicios sanitarios y lugares de espera, patio de tierra, etc., indiscutiblemente no se condicen con las condiciones que debe tener el principal complejo fronterizo terrestre del país. Lo anterior no sólo impide un adecuado cumplimiento de las funciones que allí realizan Aduanas, Investigaciones, SAG y Servicio de Salud, sino que además determina que sus funcionarios trabajen en un ambiente y situación completamente inapropiados. Prueba de esto último es el hecho de que, como consecuencia de un sumario sanitario iniciado en diciembre del 2003 por el Servicio de Salud de Aconcagua, por existir focos de insalubridad en el recinto destinado al aparcamiento de camiones, generado por residuos de diferentes tipos y por descargas de aguas servidas a un canal, se aplicó una sanción de amonestación a la aduana de Los Andes y, luego, una multa de 3UTM por no corregir esas falencias.

1. Con motivo de la denuncia aludida y la conformación de esta Comisión Investigadora, el servicio de Aduanas realizó una serie de mejoras en materia de infraestructura, fundamentalmente consistentes en lo siguiente:
 - i) Cierre perimetral (instalación de panderetas nuevas, reposición, reparación y pintado).
 - ii) Construcción de terraplén y franja de seguridad.
 - iii) Ampliación y reparación de Plaza de Pesaje, adquisición del equipo computacional y reacondicionamiento de la caseta para el funcionamiento del sistema.
 - iv) Colocación de alambres de púas sobre panderetas.
 - v) Reparación de casetas del control de acceso y salida de camiones.
 - vi) Reparación de mallas metálicas.
 - vii) Señalética con letreros tipo vialidad caminera.
 - viii) Limpieza y retiro de malezas.
 - ix) Reforzamiento del personal de seguridad con la adición de guardias con vigilancia las 24 horas del día, incluyendo domingos y festivos.
 - x) Readequación del sistema de iluminación de patios y almacenes y un levantamiento de obras adicionales.
 - xi) Mejoramiento en el sistema sanitario.
2. La Comisión expresa su satisfacción por la pronta determinación del Servicio de Aduanas de realizar estas inversiones mientras se ejecuta el proyecto y entra en operaciones el nuevo puerto terrestre El Sauce, que sustituirá al actualmente existente en Los Andes, y que contará con gran capacidad y tecnología. Según Aduanas, este puerto vendrá a solucionar todos los problemas presentados actualmente. El proyecto recientemente se licitó al Consorcio Azvi Chile S.A., de capitales españoles, y tendrá un costo aproximado de US\$ 10 millones, debiendo quedar operativo durante el año 2006.
3. Fruto de los testimonios aportados, la Comisión concluye que condiciones de infraestructura como las observadas en Los Andes existen en otros complejos fronterizos del país, razón por la cual manifiesta su preocupación en orden a que resulta imperioso que mejoras similares se concreten en el más breve plazo. Desde luego las condiciones en que operan los pasos de Chacalluta, Colchane y otros del norte del país que no cuentan con turnos las 24 horas del día y equipos computacionales operativos. Igual preocupación se debe tener con las condiciones de trabajo y cantidad de funcionarios que operan en ellos.

4. De los antecedentes recibidos esta Comisión concluye que el personal de los complejos trabaja, en términos generales, en difíciles condiciones, situación a la que no escapa su infraestructura, lo cual fue ratificado por el Director Nacional de Aduanas. Este último señaló que ha solicitado al Ministerio de Hacienda, para los años 2005-2008, un aumento del presupuesto de 2.5% para financiar inversiones y gastos de operación, el cual, a juicio de la Comisión, puede resultar insuficiente, para contar con aduanas a la altura de los requerimientos del país, cada vez más incorporado en el comercio internacional. La instalación de escáneres en algunas aduanas, si bien es un paso positivo, debe constituir un elemento tecnológico generalizado.

Sugerencias

Es de vital importancia que el pesaje se incorpore como parte de la rutina de internación de todas las mercancías que ingresan al país, mediante la instalación de plazas modernas y eficientes, conectadas directamente a los terminales de computación del Servicio de Aduanas. Con lo anterior, se permitiría fiscalizar de inmediato que el peso indicado esté acorde con la documentación de las mercancías transportadas. Ello, con el objeto de evitar el contrabando en perjuicio de los productores nacionales y del país.

Algunos de los países con los que Chile tiene intercambio comercial, disponen de cuotas, total o parcialmente, liberadas de derechos de aduana. Esto exige disponer de información oportuna y fidedigna para establecer el cumplimiento de aquéllas y la situación arancelaria de los volúmenes que las excedan. Lo anterior debe obligar a Aduanas a disponer de sistemas informáticos en línea para asegurar el debido resguardo del interés fiscal y garantizar la transparencia y la competencia leal en el mercado a los productores chilenos.

No obstante que la modernización de la Aduana de Los Andes se verificará una vez que el Estado habilite el complejo fronterizo de control en el lugar denominado “El Sauce”, cuyo plazo de construcción se estima en 5 años, debe instalarse, a la brevedad, una plaza de pesaje fija o portátil ubicada en el mismo paso fronterizo de Los Libertadores, cuya función deberá ser certificar en el lugar de ingreso el peso real de las mercancías para los efectos tributarios, a fin de que no quede duda en esta materia, sin perjuicio de que el Servicio de Aduanas las pueda aforar documental y sanitariamente conforme a sus procedimientos en el puerto terrestre. Con lo anterior, se busca evitar el contrabando de mercancías, la evasión de impuestos, el ingreso de sustancias ilícitas y el traslado de carga.”

2) Vigilancia Fronteriza

Se aprobaron por asentimiento unánime las consideraciones y conclusiones del señor Burgos, y que dicen textualmente:

“Consideraciones Generales

En primer lugar, se debe señalar que la vigilancia fronteriza le corresponde constitucionalmente a Carabineros de Chile y la función de control de migración a la Policía de Investigaciones, a través de la Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional. En este sentido, las facultades del Servicio de Aduanas se encuentran definidas en el Art. 1º de la Ordenanza de Aduanas y en la respectiva Ley Orgánica del Servicio, la cual le encomienda la función de vigilar y fiscalizar el paso de mercancías por las costas, fronteras y aeropuertos de la República. Para dar cumplimiento a tales funciones, la ley le entrega al servicio un conjunto de atribuciones sobre las personas, cargas y medios de transporte. El ejercicio de tales facultades constituye lo que se conoce como potestad aduanera.

1. La ley contempla que los funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas, para aquellas zonas primarias de jurisdicción, estén investidos de las siguientes facultades:
 - i) Adoptar y disponer las medidas que estime conveniente para asegurarse de la exactitud de las operaciones que deba practicar.
 - ii) Examinar y registrar naves, aeronaves, trenes, vehículos, personas, animales, bultos, cajas, embalaje o cualquier envase en que pueda suponer que haya mercancías introducidas al territorio nacional o que se intenten introducir o extraer de éste con infracción de la legislación aduanera.
 - iii) Dar alarma a la nave, aeronave, vehículo o persona que vaya en camino y retenerla para el efecto de un examen y registro.
 - iv) Hacer detener personas que aparezcan como presuntos responsables de delito aduanero.

Con relación a lo anterior, el Informe Ejecutivo entregado por la Policía de Investigaciones de Chile a la Comisión Investigadora, contiene algunas consideraciones que, junto con el análisis de esta Comisión, indica que de acuerdo a dichos antecedentes existirían dos situaciones que deberían ser estudiadas, con el fin de generar condiciones más eficientes para la gestión eficaz de esta policía. La primera, dice relación con el desarrollo de operativos de prevención y control de los delitos medioambientales (movimiento internacional de desechos peligrosos). La segunda, relativa a las facultades operativas en terreno (zona primaria) y la duplicación de esfuerzos y medios.

2. La Comisión manifestó a la vez su preocupación, en relación con la vigilancia fronteriza, en especial con la frontera del norte del país. Efectivamente en algunos lugares de aquella zona las condiciones geográficas permiten que personas y vehículos utilicen pasos informales para transitar entre un país y otro, eludiendo los controles e inspecciones de los diversos servicios. La existencia de accidentes geográficos y la topografía de la zona hacen evidente un alto riesgo de que ingresen a nuestro país sustancias prohibidas o contrabando, lo cual podría poner en peligro el patrimonio fito y zoonosanitario del país. Destacamos las inversiones de reubicación de las instalaciones aduaneras, que en algunos pasos se están haciendo o se proyecta efectuar; sin embargo, estimamos que es necesario incrementar de modo significativo esa inversión, así como acelerar su concreción. De igual modo y dadas las condiciones geográficas de la zona norte en particular, pero de nuestras fronteras en general, un aumento en la vigilancia de la línea fronteriza por parte de Carabineros se hace urgente. Para ello se requieren más personal, mejores condiciones de trabajo y elementos tales como vehículos y comunicaciones adecuadas.

Sugerencias

Formar un comité intersectorial entre los servicios involucrados en el control de nuestras fronteras, con el propósito de maximizar los recursos existentes y coordinar la adecuada labor de sus funciones.

Aumentar la vigilancia en las fronteras con mayor personal y dotarlo de los elementos necesarios para el cumplimiento de dicha tarea.

Incrementar, en la medida de las disponibilidades presupuestarias, las inversiones en infraestructura y recursos tecnológicos en todos los complejos aduaneros.”.

3) Control de Ingreso de Mercaderías

A este respecto, la Comisión respaldó por asentimiento unánime la proposición del H. diputado Jorge Burgos, que se reproduce, con algunas adiciones que se especifican en cursi-

va en su lugar, extraídas del documento preparado por el señor Galilea, don José Antonio, y aprobadas por el quórum que se indica entre paréntesis:

“Consideraciones Generales

El control de ingreso de las mercancías le corresponde, por mandato expreso de la ley, al Servicio de Aduanas, sin perjuicio que otros organismos, como por ejemplo el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el cual está presente en 54 controles fronterizos a lo largo de todo el país, tienen que ver en esta materia con determinadas mercancías al país, incluyendo el Complejo Los Libertadores.

1. La función principal que el SAG desarrolla en los controles fronterizos es la de velar por la “mantención del patrimonio fito y zoonosanitario del país”. Por este motivo debe revisar y fiscalizar el 100% de los medios de transporte que ingresan a Chile.

Esta acción se realiza una vez que el pasajero o usuario ha realizado los trámites de migración y, por lo tanto, está legalmente en el país.

Los medios de transporte que ingresan por los controles fronterizos terrestres se pueden diferenciar en tres tipos: automóviles particulares, medios de transporte de pasajeros públicos y camiones de carga.

En el recinto de la aduana de Los Andes, los camiones de interés para el Ministerio de Agricultura, son aquéllos que contienen cargas normadas y que para su ingreso requieren del visto bueno del Servicio Agrícola y Ganadero, para lo cual deben presentar ante el SAG toda la documentación que ampare la partida de la mercancía a ingresar y ser sometido a los procedimientos establecidos por las diferentes disposiciones legales que autorizan el ingreso de productos de origen animal o vegetal al país. Para esto, el interesado o su agente de aduana presenta en las oficinas del SAG la siguiente documentación:

- i. Certificado de Destinación Aduanera(CDA).
- ii. Manifiesto de Carga(MIC).
- iii. Facturas.
- iv. Certificados Fitosanitarios o Sanitarios, según se requiera.
- v. Certificados de Análisis, en caso de ser necesario.
- vi. Certificado de Tratamiento, si corresponde.

Una vez entregada esta documentación, se verifica que no falte ningún antecedente y se procede a registrar y numerar la operación.

La documentación que se debe entregar dependerá de los productos de internación de interés agrícola que se desea ingresar al país, los cuales se pueden clasificar en dos grandes grupos: los agrícolas propiamente tales y los pecuarios.

2. El Servicio de Salud, en general, realiza la tramitación de los Certificados de destinación aduanera (CDA) y autorizaciones de uso y consumo de alimentos, sustancias tóxicas, fármacos y otros productos regulados por la ley N° 18.164.

3. Entre las denuncias que se formularon ante la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural y que fueron consignadas en el Proyecto de Acuerdo aprobado por la Sala, no sólo se encontraban aquéllas que decían relación con las condiciones de infraestructura del Complejo Aduanero de Los Andes, analizado precedentemente, sino también con los controles e inspecciones de que son objeto las mercaderías, tanto física como documental, y los medios de transporte en los cuales se movilizan, entre los que cabe mencionar:

- i. La inspección de no más de 100 camiones diarios de un promedio de 500 que utilizan el paso Los Libertadores.

- ii. El aviso anticipado al transportista y al exportador que su camión y mercadería serán objeto de inspección.
- iii. La falta de personal para atender la alta demanda de trabajo que exige el cada vez más creciente tráfico.

i) Sobre el primero de estos aspectos se ilustró a la Comisión de los procedimientos utilizados, tanto por personal del Servicio de Aduanas como del Servicio Agrícola y Ganadero.

Aduanas indicó que cumple con su función fiscalizadora al revisar documentalmente el 100% de los vehículos y camiones que ingresan al país y fiscalizando, a través de aforos físicos o revisiones en terreno de manera aleatoria y sin aviso previo, utilizando una matriz de gestión de riesgo, todo ello con el fin de poder resguardar un adecuado equilibrio entre la fiscalización y la facilitación del comercio.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que todas aquellas operaciones que por su naturaleza no fueron seleccionadas para inspecciones físicas o revisiones documentales en línea, bajo los perfiles de riesgo, no quedan por ello liberadas de ser fiscalizadas, ya que el Servicio Nacional de Aduanas tiene un plazo de hasta 3 años para realizar acciones de fiscalización a posteriori.

El SAG, por su parte, señaló que su repartición revisa también el 100% de la carga silvoagropecuaria (productos de origen vegetal y animal); no obstante, precisó que no se trata de una acción rutinaria debido a la cantidad de camiones que ingresa. Agregó que se inspecciona el 100% de las cabinas de camiones, buses y automóviles, como, asimismo, las valijas, en conjunto con Aduanas.

ii) En relación al aviso anticipado al transportista y al exportador que su carga será inspeccionada, Aduanas lo aclaró. En efecto, se explicó que este procedimiento obedece al trámite anticipado de declaraciones y no debe ser confundido con un aviso anticipado de que la carga y vehículo serán sujetos de revisión. Este malentendido fue considerado legítimo por el Director de Aduanas, sobre la base de la información entregada, al punto que el procedimiento ya no está en aplicación, justamente porque provoca errores de interpretación.

iii) Respecto de la falta de personal, la Comisión aprecia que ésta es una circunstancia que afecta a la generalidad de los servicios que cumplen funciones en los pasos fronterizos, incluyendo al Servicio de Aduanas. Resulta preocupante observar que el comercio internacional crece en desproporción al personal que fiscaliza, inspecciona y revisa las mercaderías que, especialmente, ingresan al país. Si a este desbalance sumamos las malas condiciones y limitaciones de la infraestructura y la falta de tecnología, sólo queda concluir que independiente del esfuerzo que el actual personal ponga en el ejercicio de sus funciones, las obligaciones los sobrepasan y aumentan las limitaciones en la fiscalización y con ello los riesgos.

De igual modo, la incorporación de tecnologías como escáneres, sensores detectores de droga, romanas, sistemas informáticos y de comunicaciones y otros, harían mucho más eficientes los controles y fiscalizaciones efectuadas por Aduanas.

El Director Nacional de este último servicio hizo presente que el desarrollo de los procesos de fiscalización aduanera en nuestro país se ha efectuado tomando como base las normativas emanadas de entidades internacionales, tales como la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de Aduanas, y tienden, conforme a los principios reseñados, a la implementación de procedimientos no invasivos, aplicando la regla de la buena fe

en los controles aduaneros, sin que esto signifique o conlleve una falta de acuciosidad en las labores de control y fiscalización.

Finalmente, sobre el personal, en particular de Aduanas, resulta necesario aclarar que el término “irregularidades” no ha sido utilizado ni por esta Comisión ni por los redactores del Proyecto de Acuerdo en un sentido que signifique falta de probidad o corrupción, sino estrictamente para definir ciertos procedimientos, insuficiencia de los aforos físicos, clasificación arancelaria de ciertas mercaderías, ausencia de elementos tecnológicos, condiciones de trabajo y, en general, las circunstancias que llamaron la atención de los impulsores de esta investigación. (Aprobada por unanimidad).

4. Un comentario especial merece el ingreso de carnes, en particular de bovinos, provenientes de países del Mercosur y que ha sido motivo de preocupación de ganaderos nacionales.

Sin perjuicio de las condiciones en que se efectúa la revisión física de la carne en la aduana de Los Andes, siendo dicho producto equivalente al 50% de la carga total que ingresa por esa oficina y que, fruto de las inversiones efectuadas por el Servicio, en particular en infraestructura, presumimos han cambiado, el problema más bien parece estar en la certificación de las carnes en su origen. En efecto, el SAG verifica que la carne provenga de mataderos y plantas autorizadas, junto con la correspondiente certificación, timbres y rotulado. Por tal razón, el ingreso de carnes que no cumplan con la clasificación indicada en los documentos y empaques, no es un problema que pueda detectarse en la inspección que se efectúa en las aduanas, sino que claramente se encuentra en el cumplimiento de las normas en el país de origen.

Sobre este particular, sin embargo, hacemos presente que aspectos como mayor rigurosidad en el pesaje de los camiones y la información a los productores chilenos en relación al uso de las cuotas otorgadas a diversos países, contribuirá a despejar las dudas respecto del tratamiento que se da a este tipo de carga en las aduanas y permitirá fijar la atención en la clasificación en origen. Lo anterior no sólo tiene importancia para una transparente y leal competencia y funcionamiento del mercado, sino también para seguridad de los consumidores nacionales. (Aprobada por 8 votos a favor y 4 en contra).

Sugerencias

-Mejorar las medidas que actualmente operan en el control y fiscalización de la carga, de forma de hacer extensivos sus procedimientos aleatorios, logrando de esta manera un mejor control y que la labor fiscalizadora pase inadvertida.

-Se sugiere tratar de incrementar la inversión en elementos tecnológicos que permitan prevenir la perpetración de ilícitos, así como también la instalación de equipos computacionales y de comunicaciones en todos los complejos aduaneros.

-Propender, de forma gradual, al pesaje de la totalidad de los camiones y, en el caso del ingreso de carne, mejorar la información respecto del uso de cuotas y revisar los procedimientos con arreglo a los cuales se fiscaliza su certificación en origen.

Clasificación Aduanera de ciertas mezclas de azúcar

En esta materia la Comisión aprobó, por 6 votos a favor y 4 en contra, la siguiente propuesta del H. Diputado José Antonio Galilea, debiendo consignarse que a ella se le introdujeron adecuaciones meramente formales.

“Consideraciones Generales

La Comisión, en uso de sus facultades y en cumplimiento del amplio encargo que recibió, también investigó situaciones que tienen su núcleo en el Servicio Nacional de Aduanas y a cuyo respecto se han venido sucediendo múltiples denuncias y reclamos de diversos sectores.

Uno de estos puntos radica en la aplicación que el Servicio ha hecho de la ley de bandas de precios (N° 19.897) y de las políticas públicas vinculadas a este asunto. Así, por ejemplo, hemos constatado la reiterada reclamación de los sectores agrícolas e industriales de que este servicio público ha venido haciendo, una aplicación impropia y errónea de la legislación en lo concerniente a las denominadas mezclas de azúcar.

La Comisión recibió múltiples antecedentes -tanto del Consorcio Agrícola del Sur (CAS) como de Empresas Iansa, Asiva y de la propia Aduana- respecto de estos temas, pero particularmente de aquellos relacionados con el problema de las mezclas de azúcar con adición de cacao o con gelatina.

Los sectores afectados por el criterio utilizado por el Servicio Nacional de Aduanas realizaron una extensa presentación acerca del por qué, en su concepto, el Director de este Servicio está dejando de cumplir con la legislación atinente al no clasificar mezclas con un contenido de azúcar de entre 98% y 99% y del 1% y 2% de cacao o de gelatina, en su caso, en la partida 17.01 del Arancel y, por ende, sujeta al sistema de bandas de precios, como ya ocurre con prácticamente todas las demás mezclas semejantes.

Para la Comisión es necesario recordar que la ley N° 19.897 fue consensuada entre todos los sectores interesados, públicos y privados, con no pequeñas dificultades y cuyas finalidades fueron, en esencia, además de modernizar y hacer más predecible y transparente el sistema de bandas de precios, las siguientes:

- i. Terminar con la elusión que significaba el ingreso de mezclas de azúcar disfrazadas de “preparaciones alimenticias”, incluyendo expresamente las de azúcar con cacao, de lo cual se dejó una clara constancia durante la tramitación de la ley en el Senado (Comisión de Agricultura);
- ii. Se hizo todavía más explícita la Regla General de Interpretación 3 b) del Arancel;
- iii. Se aumentó considerablemente el contingente arancelario de 60 mil a 105 mil toneladas anuales, incluyendo la posibilidad de importar una cuota significativa de esas mezclas de azúcar;
- iv. Se destinó a uso exclusivamente industrial el contingente en su integridad;
- v. Se estableció la posibilidad de recurrir a un procedimiento administrativo para el caso que el afectado por una clasificación arancelaria disintiere de ella e, incluso,
- vi. Se incorporó una presunción, simplemente legal, destinada a facilitar las clasificaciones arancelarias de este tipo de mezclas (sobre el 65% de azúcar en peso seco en una mezcla se presume que debe clasificarse en la partida 17.01)

La clasificación de este tipo de mezclas necesariamente debía hacerse en la partida 17.01, por la aplicación de las Reglas Generales de Interpretación (RGI) del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, recogidas por nuestro Arancel Aduanero, sea por invocación de las RGI N°s 1; 2 b) o 3 b), según el caso. Esta última, consagrada claramente por el inciso primero del artículo 2° de la ley N° 19.897, dispone que para clasificar este tipo de mercancías se estará a aquel componente de la mezcla que le confiera el carácter esencial.

Los factores que el Sistema Armonizado recomienda examinar -con el objeto de determinar qué componente es el que le confiere el carácter esencial a la mezcla- son el valor, el peso, el volumen y la función o importancia. Ellos deben ser ponderados por quien está llamado a clasificar y, en este caso, cualquiera sea el factor considerado, es evidente que todos ellos revelan claramente que es el azúcar ese esencial elemento. La Aduana, de un modo que no es posible entender, estima que ella no está autorizada para examinar qué función están

llamadas a cumplir estas mezclas, probablemente porque confunde la función de la mercancía con el uso que eventualmente, en definitiva, se le dé.

Como se dirá más adelante, uno de los factores a considerar para determinar si una mezcla como las indicadas debe clasificarse o no en la partida 17.01 o en otra, está dado por el rol que dichas mezclas están llamadas realmente a cumplir. Así, si una tal mezcla sólo se crea o inventa con la finalidad de eludir el sistema de bandas de precios y no es empleada del mismo modo en que se importó o ella no constituye una genuina preparación alimenticia, porque su verdadera función no es otra que azucarar, es obvio que tal elusión no debe ser permitida, con tanta mayor razón después de dictada la ley N° 19.897.

La Comisión conoció de un estudio en el que, analizados diversos productos que emplean estas mezclas, en ninguno de ellos se las usa tal como se importaron, porque siempre era necesario agregar una cantidad o porcentaje bastante más elevado de polvo de cacao o de gelatina, según el producto y, por consecuencia obvia, no se puede sino concluir que el único y verdadero objeto de tales mezclas es servir de azúcar. En otras palabras, su función no difiere nada o sustancialmente de la función que cumple el azúcar. Siendo así, deben clasificarse en la partida 17.01 y sujetas al sistema de bandas de precios, al margen que, además, no constituyen propiamente “preparaciones alimenticias” como están siendo clasificadas actualmente.

Más adelante se hace una exposición detallada acerca de estos puntos. Antes, sin embargo, resulta necesario dejar consignadas algunas reflexiones relativas a un documento que dejó en poder de la Comisión el Director Nacional de Aduanas y cuya autoría, según él mismo lo señaló y se indica en su titulación, corresponde a la Subdirección Técnica del Servicio.

1. En la Comisión, el Sr. Director entregó el documento aludido, en el cuerpo del cual se procura hacer una defensa del actuar del Servicio en lo concerniente al trato que ha venido dando a las mezclas de azúcar (no menos de un 98%) y cacao o gelatina (no más de 2%), permitiendo su ingreso al país sin sujeción al Sistema de Bandas de Precio (SBP) y, por ende, liberadas del pago de los derechos específicos y, según el caso, con sensibles rebajas también del derecho ad valorem.

En el referido documento se abordan, según su propia titulación, desde los “Aspectos Formales” a los “Aspectos de Fondo” y finalmente se adjuntan copias parciales de los aranceles de Estados Unidos, Unión Europea y Costa Rica, específicamente de sus Capítulos 18. Ello, según se afirma, con el objeto de probar cómo estos países clasifican “cualquier mezcla de azúcar con cacao...en la partida 18.06”.

Corresponde advertir, desde luego, que no se acompaña acto clasificatorio alguno en el sentido que indican y sólo se adjuntan los aranceles, lo que no significa, bajo ningún respecto, que las mezclas de que se trata y que ingresan a Chile, hayan sido clasificadas oficialmente en esos países de un modo diverso al que verdaderamente les corresponde.

Hecha la aclaración anterior y con la finalidad de respetar, en general, el mismo orden en que aparecen expuestos los argumentos en el documento que se comenta, cabe revisar su contenido, pero, recordando, en lo que fuere necesario y pertinente, lo expuesto también por los sectores agrícolas y Empresas Iansa S.A. ante la Comisión.

En lo que concierne a los llamados “Aspectos Formales”, cabe señalar -en primer lugar- que pareciera haber una velada impugnación a las atribuciones de la Cámara de Diputados para, precisamente, investigar una eventual anomalía que ocurre o podría estar acaeciendo en el Servicio Nacional de Aduanas. Para ello, se invocan las normas que entregan al Director Nacional la facultad de interpretar, en forma exclusiva, las normas tributarias o técnicas cuya

aplicación o fiscalización competa al Servicio, o bien materias que, según afirma, corresponden a “potestades jurisdiccionales”.

No es esta la ocasión para hacerse cargo de tales “aspectos”, según se los denomina en el documento aludido. Empero, ello no obsta para dejar constancia de lo siguiente:

1.1.- Llama la atención que estas ideas sean planteadas por la Subdirección Técnica del Servicio Nacional de Aduanas y no por el Director Nacional, como sería de esperar.

1.2.- La atribución constitucional fiscalizadora exclusiva que entrega a la H. Cámara de Diputados el artículo 48 N° 1 de la Constitución, no sólo por razones de jerarquía normativa sino también por su propia naturaleza, no está constreñida ni limitada de modo alguno por las disposiciones legales que entregan facultades interpretativas al Director Nacional de Aduanas, toda vez que, precisamente, en el “ejercicio” de tal facultad pueden producirse una o más irregularidades por parte de un órgano de la Administración del Estado.

1.3.- En lo que toca a lo que denomina el documento en examen “...argumentaciones (que) inciden en materias sometidas, según la ley, a potestades jurisdiccionales sólo susceptibles de ser revisadas por los recursos judiciales que la ley y la Constitución establecen...”, cabe consignar que la frase es poco precisa, pero pareciera desprenderse de ella que lo expuesto por los representantes de Empresas Iansa S.A., en su comparecencia ante esta Comisión, debiera haberse canalizado conforme al procedimiento de reclamo previsto en los artículos 116 y siguientes de la Ordenanza de Aduanas. Esa interpretación, a juicio de la Comisión, sería errónea. Si, desde otra perspectiva, se está pensando en el procedimiento previsto en la ley N° 19.897, también se estaría incurriendo en igual vicio, pues dicho procedimiento no es de carácter “jurisdiccional” sino administrativo.

1.4.- Se recordó que el Director Nacional de Aduanas emitió el Of. Circular N° 0047, del 20.02.04, por el cual dejó sin efecto numerosos dictámenes relacionados con mezclas de azúcar con otros productos, en virtud de lo dispuesto en la ley N° 19.897. El cambio de la clasificación arancelaria no fue solicitado formalmente por ningún interesado. El Servicio actuó de oficio, como correspondía.

En dicho Oficio, sin embargo, no se incluyó a las mezclas de azúcar con gelatina y de azúcar con cacao. Por ello, los dictámenes que, en su oportunidad, había dictado el Servicio respecto de esas mezclas siguen en pie. Así, han ingresado -desde que entró en vigencia la ley N° 19.897- importantes cantidades de mezclas de esa naturaleza, lo que se ha traducido en la no percepción por parte del Fisco de tributos, por concepto de derechos específicos y ad valorem, por montos significativos.

Empero, al haberse observado al Director Nacional el hecho de que el Servicio no ha dejado sin efecto los dictámenes relativos a dichas mezclas, éste indicó que no se lo habían solicitado, señalando que la petición debe ajustarse al procedimiento previsto en el artículo 2° de la ley en mención.

El referido artículo dispone textualmente lo siguiente:

“Artículo 2°.- Los productos afectos al sistema de bandas de precio, tanto puros como mezclados, o asociados con otras materias, deberán clasificarse en la partida del Arancel Aduanero que les confiera el carácter esencial, salvo que constituyan una preparación contemplada como tal en el texto de una partida o en una nota de sección o de capítulo del arancel aduanero.

Cuando el azúcar se presente mezclada o asociada con otras materias en una proporción en peso seco superior al 65%, se presumirá que el azúcar le confiere su carácter esencial.

Los interesados podrán solicitar la modificación de la clasificación de mercancías, efectuada de conformidad a lo establecido en el presente artículo, ante el Director Nacional del Servicio Nacional de Aduanas, según las normas y procedimientos técnicos establecidos mediante resolución del mismo Director, publicada en el Diario Oficial.

Asimismo, los interesados podrán solicitar al mismo Director, la reconsideración de las determinaciones que efectúe en conformidad al inciso precedente, quien se pronunciará en definitiva acerca de la clasificación arancelaria, previo informe de una Comisión Técnica Asesora...”.

Como se ve, aquellos dictámenes de clasificación que se han expedido bajo el imperio de otra legislación, deben ser modificados conforme a las reglas generales. Sólo los emitidos “...de conformidad a lo establecido en el presente artículo...” se podrán modificar e impugnar de acuerdo a lo previsto en la precitada norma. Sostener lo contrario importa una infracción a su texto. Hay que precisar que la Comisión Técnica Asesora interviene en una segunda etapa, una vez emitida la clasificación y siendo ésta impugnada, vía reconsideración, por el interesado de que se trate.

Los asesores de Iansa y del Consorcio Agrícola del Sur (CAS) hicieron presente que la propia Resolución N° 3572/2003 del Director Nacional establece que el procedimiento a que se refiere esta ley (N° 19.897) sólo se aplica a clasificaciones dictadas bajo su vigencia, al señalar en su literal 5° que: “Los interesados podrán solicitar la clasificación arancelaria de estas mercancías, establecida por el Servicio nacional de Aduanas, dentro del plazo de 60 días contados desde la fecha en que el Servicio hubiere determinado la clasificación en uso de sus atribuciones.”. En efecto, es obvio que la expresión “estas mercancías” se refiere a las descritas en los numerales precedentes, esto es, las aludidas en la ley N° 19.897. Asimismo, se desprende que ese plazo de 60 días únicamente podrá comenzar a correr una vez que se haya emitido un dictamen de clasificación al amparo de la nueva ley, toda vez que los dictámenes a que se ha hecho referencia se dictaron con mucha antelación y tal plazo venció, a su respecto.

Dicho de otra forma, la propia regulación del procedimiento previsto en la ley en comentario, se encarga de despejar toda duda: se aplica exclusivamente a dictámenes de clasificación expedidos al amparo de la misma.

Sobre el particular, debe recordarse que durante la tramitación legislativa del proyecto que concluyó con la modificación al Sistema de Bandas de Precios, se tuvo en vista que las normas de procedimiento se aplicarían sólo a las nuevas clasificaciones que se realizaran. El artículo 2° entraría a regir desde la fecha de la publicación de la ley (25.09.2003); en cambio, el artículo 1°, para el caso del azúcar, sólo a contar del 1 de diciembre de 2003.

Al margen de lo anterior, sin embargo, es evidente que el Director Nacional de Aduanas siempre ha tenido facultades para actuar de oficio, dictaminando acerca de la clasificación arancelaria de una mercancía o para dejar sin efecto un dictamen ya emitido.

1.5.- Por otra parte, es necesario llamar la atención que el artículo 2° de la ley dispone, en resumen, que las mezclas deben clasificarse en la partida del Arancel Aduanero en la que se clasifica el componente de la mezcla que le confiere el carácter esencial, salvo que constituyan una preparación contemplada como tal en el texto de una partida o de una nota de sección o de capítulo del Arancel Aduanero.

La mezcla de azúcar con gelatina es clasificada por los importadores y aceptada -de hecho- por la Aduana en el sub-ítem 21.06.90.10, y la mezcla de azúcar con cacao, en el sub-ítem 18.06.10.00. Ninguna de las dos mercancías está contemplada como tal en el texto de

una partida del Arancel Aduanero. Sabido es que tales partidas están expresadas a nivel de cuatro dígitos, como se dirá más adelante.

Luego, el Servicio Nacional de Aduanas podría no dar cumplimiento a la ley cuando, desoyendo lo que dispone el tantas veces mencionado artículo 2º, contempla dichas mezclas como “preparaciones alimenticias” con una clasificación especial en el Arancel Aduanero.

Esto, asimismo, puede y debe ser remediado de oficio por el Sr. Director y para ello está plenamente facultado por la legislación pertinente.

En síntesis, sólo una vez emitida una nueva clasificación de las mezclas aludidas, los interesados podrán recurrir conforme al procedimiento previsto en la ley N° 19.897 (y en la Resolución 3572/2003 de la D.N.A.). Previo a ello, el Servicio está plenamente facultado para actuar de oficio y así debió haber obrado.

Argumentos entregados a la Comisión acerca de por qué las mezclas de azúcar con cacao y con gelatina deben clasificarse en la partida 17.01 y no en otra.

Frente a la exposición de motivos que se realizó ante la Comisión, denunciando la forma en que el servicio hace una falsa aplicación de la ley en esta materia, es preciso, antes de comentar los aspectos centrales del asunto, hacer algunas consideraciones acerca del texto de la ley N° 19.897 y de su sentido y alcance.

1. Texto del inciso primero del artículo 2º de la ley N° 19.897:

Esta norma dispuso que “los productos afectos al sistema de banda de precios, tanto puros como mezclados, o asociados con otras materias, deberán clasificarse en la partida del Arancel Aduanero que les confiera el carácter esencial, salvo que constituyan una preparación contemplada como tal en el texto de una partida o de un nota de sección o de capítulo del arancel aduanero”.

2. Sentido y alcance de dicha norma:

La excepción que ésta contempla requiere de un análisis especial, toda vez que, en su redacción la Subdirección Técnica del Servicio Nacional de Aduanas se basa para concluir que debe aplicarse esta excepción cuando se trata de mezclas con altísimos porcentajes de azúcar con una ínfima cantidad de cacao o de gelatina. Del examen de la historia de la ley se advierte que una de sus finalidades fue terminar definitivamente con el ingreso de este tipo de mezclas de azúcar, disfrazadas de “preparaciones alimenticias”, sin serlo verdaderamente.

La excepción aludida por la norma antes transcrita opera claramente cuando se está frente a “una preparación contemplada como tal en el texto de una partida o en una nota de sección o de capítulo del arancel aduanero”. La frase se refiere, indubitablemente, a los productos afectos al sistema de bandas de precios, los que, tanto puros como mezclados o asociados con otras materias, deben clasificarse en la partida que les corresponda conforme su carácter esencial, salvo que tenga lugar la excepción en comento.

A continuación, pues, se analizará tal excepción:

2.1.- Universalmente, una “partida arancelaria” corresponde a una categoría numérica de cuatro dígitos.

2.2.- El texto de una partida es el tenor de la glosa arancelaria contenido, exactamente, en la partida de que se trata.

Por ello, cuando en una norma jurídica se hace referencia a una mercancía contemplada como tal en el texto de una “partida”, sólo cabe entender que la referencia está hecha a una mercancía que está mencionada expresa y determinadamente como tal en el texto de la partida. No hay, a decir verdad, otra posibilidad de entender una frase como la señalada.

2.3.- En cambio, el azúcar con una triza de cacao y el azúcar con una pizca de gelatina, han sido clasificados por la Aduana de la siguiente manera:

Azúcar con cacao (p. ej. 98% y 2%).

18.06.10.00. “Cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante.”

Azúcar con gelatina (p. ej. 98% y 2%).

21.06.90.10. “Polvos para la fabricación de budines, cremas, gelatinas y similares.”

La subpartida 18.06.10 (que no es una partida del Arancel Aduanero, sino una “subpartida” porque se expresa en seis dígitos) está contenida en la partida 18.06, cuya glosa es: “Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao”.

Fácil es advertir, por medio de una simple operación lógica, que el “cacao en polvo con adición de azúcar” no está contemplado como tal en el texto de la partida 18.06, sino en la subpartida 18.06.10.

Por su parte, el sub ítem 21.06.90.10 (ocho dígitos) está contenido en la subpartida 21.06.90 -”las demás”- la que, a su vez, está contenida en la partida 21.06 -”preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte”-. En consecuencia, la pretensión de que el azúcar con gelatina estaría contemplado como tal en la partida 21.06, es absurda.

3. Consideraciones de la Subdirección Técnica del Servicio Nacional de Aduanas.

Sobre esta cuestión, la Subdirección aludida ha hecho diversas aseveraciones que merecen un especial comentario.

3.1.- En primer lugar, después de transcribir el inciso primero del artículo 2º de la ley, indica, sin ninguna argumentación ni consideración especial, que “resulta palmario que la mezcla de azúcar y cacao, es una preparación alimenticia, atendido a que precisamente aparece como tal descrita en la partida 18.06 del arancel aduanero, la que dispone lo siguiente: “chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao”.

Agrega:

“Es decir, el texto de la partida 18.06 es claro en señalar que comprende en ella no sólo el chocolate, sino que a las ‘demás’ preparaciones que contengan cacao.”

Ningún esfuerzo de imaginación podría llevar a una persona a concluir que “el azúcar con adición de cacao” (o el cacao con adición de azúcar) está contemplado como tal en el texto de la partida 18.06 del Arancel. El texto de la partida se refiere, en forma genérica e indeterminada a “preparaciones distintas del chocolate, que contengan cacao”, y éstas pueden ser innumerables y de las más diversas clases.

3.2.- A continuación, expresa que “a su vez, y en cuanto a la gelatina, el argumento aún aparece más claro toda vez que la partida 21.06 del arancel, que es la que se usa para clasificarla, sólo indica “preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte”.

La verdad es que no se alcanza a advertir cuál es el razonamiento y la lógica que ha debido efectuar Aduanas para concluir que donde dice “preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte” —que es el texto de la partida 21.06—, se contempla “como tal” a una mezcla de azúcar con una pizca de gelatina o a “polvos para la fabricación de gelatina”.

3.3.- Se agrega que “por lo tanto, no es atendible el argumento de Iansa en cuanto a que la mezcla de azúcar con cacao o gelatina no está descrita como tal en el texto de una partida del arancel. Muy por el contrario, al utilizarse la partida 18.06 la expresión “demás” quiere significar claramente que una mezcla de azúcar con cacao es preparación alimenticia y, por lo tanto, queda comprendida dentro de la partida. Lo mismo se desprende del texto de la partida de la gelatina”.

La Comisión estima que la Subdirección Técnica de Aduanas demuestra que, al menos en este caso, carece de la capacidad para interpretar adecuadamente normas jurídicas, esto es, determinar cuál es su verdadero sentido y alcance, disciplina que, por lo menos en sus elementos más fundamentales, debe contemplar parámetros gramaticales, lógicos y sistemáticos. Ciertamente, también, indagar la finalidad de las normas.

En efecto, sostener que cuando en el texto de una partida se utiliza la expresión “demás” se está contemplando, “como tal” a una mercancía individual constituye, por decir lo menos, un despropósito. Es muy obvio y evidente que la voz “las demás” no recoge de modo expreso y determinado ninguna mercancía en particular, sino todas aquellas que en rigor no están expresamente comprendidas en la glosa de la posición arancelaria precedente, pero que comparten sus características esenciales, esto es, debe tratarse de “preparaciones alimenticias de cacao o que contengan cacao con adición de algo que no sea azúcar” y no esté incluida en otra posición arancelaria.

3.4.- Finalmente, se debe señalar que la lógica que ha utilizado Aduanas para concluir que el azúcar con cacao y el azúcar con gelatina constituyen preparaciones alimenticias y que están contempladas como tales en las partidas 18.06 y 21.06 del arancel, lleva necesariamente a la conclusión de que cualquiera mezcla de productos alimenticios, así no tenga ninguna función, finalidad o propósito como tal, desde el momento en que debe ser clasificada en cualquiera de esas dos partidas (según sea que contenga o no cacao), es una preparación alimenticia contemplada como tal en una partida del arancel aduanero.

Siendo así, y desde el momento en que todas las mezclas serían preparaciones alimenticias y todas las preparaciones estarían contempladas como tales en cualquiera de las dos partidas señaladas, a todas las mezclas podría aplicarse la excepción contemplada en el inciso primero del artículo 2º de la ley en referencia.

Como necesaria consecuencia, la primera parte del inciso primero del artículo 2º de la ley N° 19.897 sería letra muerta, ya que todas las mezclas pasarían a ser preparaciones alimenticias contempladas como tales en una partida del arancel y, naturalmente, el texto legal no expresa nada semejante. Mucho menos, su finalidad, que es simplemente olvidada.

4. La Aduana no ha dado una idea, concepto o definición de “preparación alimenticia”.

4.1.- En efecto, llama la atención que simplemente se afirme que las mezclas de azúcar con cacao y con gelatina constituyen “preparaciones alimenticias” sin decir por qué y cómo ello es así, si se tiene en consideración que ese presupuesto es indispensable para clasificar.

Por el contrario, esta Comisión entiende que el concepto de “preparación alimenticia”, a los fines arancelarios y concretamente para el objeto de clasificar estas mercancías en una partida diversa de la 17.01, requiere ser delineada con toda precisión.

Así, las preparaciones alimenticias constituyen mercancías que se definen por la función que están llamadas a cumplir. Constituyen un “preparado” que tiene por objeto alimentar.

“Preparación” de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua es “acción y efecto de preparar o prepararse”. Según la misma fuente, en farmacia se hace referencia a los “preparados farmacológicos” y se dice “preparado” de la “droga o medicamento preparado”.

“Preparar”, por su parte, es “prevenir, disponer o hacer una cosa con alguna finalidad”. En la acepción más propia del término, “preparar” es -en cuanto se relaciona con “preparación”- “hacer las operaciones necesarias para obtener un producto”.

De lo anterior, debe concluirse lógicamente que “preparación” es el producto que se obtiene como resultado de las operaciones que sean necesarias para tal finalidad.

Se recordó que en diversas ocasiones, tanto el Arancel como sus Notas Explicativas hacen uso de la frase “preparación obtenida” u “obtener una preparación”. La palabra “obtener”, en la acepción que corresponde significa según el mencionado Diccionario “fabricar o extraer un material o un producto con ciertas cosas o de cierta manera”.

Para que exista, pues, una “preparación” que, como tal, se “obtiene”, es necesario un proceso o un tratamiento de una o más sustancias o materias.

4.2.- El proceso o tratamiento al que se someten las sustancias o materias que componen la preparación debe ser tal que, en definitiva, en su sentido natural y obvio, aplicando principios básicos de lógica formal, la mercancía resultante sea una cosa diversa de los elementos que la componen y no una simple adición o agregación de un elemento secundario a otro principal que, por la propia fuerza de las cosas, continúa manteniendo su indesmentible individualidad e incluso funcionalidad, en este caso: azucarar.

Por lo dicho, “preparación alimenticia” importa, a lo menos, la idea de un producto que, teniendo la propiedad de alimentar, se obtiene por el tratamiento, elaboración o transformación de una o más materias.

Todas las preparaciones alimenticias implican un tratamiento de materias, que resultan en un producto cuyo rol puede ser el de servir, a su vez, como materia prima para la fabricación de otros productos alimenticios, o que es comercializado directamente en el estado y condición en que fue importado.

4.3.- El concepto recién definido coincide con el de “preparación” o “preparaciones” que utiliza el Arancel Aduanero y las Notas Explicativas.

Así, por ejemplo, en la posición 21.01 se hace referencia a “extractos, esencias y concentrados de café y preparaciones a base de estos extractos, esencias o concentrados”. En la posición 21.02 se contemplan las “levaduras” y los “polvos para hornear”. Más adelante se clasifican las “preparaciones para salsas y salsas preparadas”; las “preparaciones para sopas” y las “preparaciones alimenticias compuestas homogeneizadas”. También se clasifican como preparación alimenticia los “helados, incluso con cacao”.

4.4.- Por su lado, todas las “preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte” que se señalan expresamente en las Notas Explicativas del Arancel como susceptibles de ser clasificadas en la posición 21.06, constituyen mercancías cuyos componentes han debido tener un grado de tratamiento o de elaboración para la obtención final de la preparación de que se trata.

Al efecto, en dichas notas se señala que “están clasificados en esta partida”, los productos que corresponden a las dieciséis descripciones contenidas en ellas correspondientes a la citada posición. Ni uno solo de ellos consiste, ni lejanamente, en una simple mezcla de azúcar con otra sustancia.

Como se ha dicho, la Aduana no ha estudiado este punto o si lo ha hecho, nada ha expresado al respecto. Precisamente esto lleva al Servicio a situaciones que sólo pueden calificarse de absurdas; ya que, sin tal conceptualización, falta una premisa esencial en la línea de razonamiento. Dicho de otro modo, para concluir que determinadas mercancías deben ser clasificadas como “preparaciones alimenticias” la Aduana, simplemente, sostiene que son preparaciones alimenticias sin señalar en forma previa qué cosas, sustancias u objetos las constituyen y qué caracteriza a una preparación alimenticia y qué la diferencia de otras mercancías.

Así, por ejemplo, se ha señalado por la Subdirección Técnica que el Capítulo 18 del Arancel se refiere al cacao en cualquier forma, así como las preparaciones alimenticias que contengan cacao en cualquier proporción...; a continuación, señala que la subpartida

18.06.10.00 se refiere, como a una de las categorías de preparación alimenticia, al “cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante”.

Hasta ahí, la Aduana no ha dicho nada nuevo. Pero, acto seguido, emite la siguiente sentencia: “Por lo tanto, no resulta duda alguna que esta mezcla es una preparación alimenticia”.

Como se ve, sin dar idea de ninguna naturaleza acerca de lo que es una preparación alimenticia, se concluye que la mercancía específica de que se trata es tal clase de preparación.

Ciertamente ese razonamiento carece del mínimo sustento como para tenerlo en consideración, pero -aun teniéndolo- es claro que constituye un error.

Examen pormenorizado de las mezclas con gelatina y con cacao.

1. Azúcar adicionada con gelatina.

1.1.- Se demostró en el seno de la Comisión que, contrariamente a lo que es práctica habitual en Aduanas en lo relativo a dictámenes de clasificación, por ejemplo, en maquinarias o instrumentos —respecto de los cuales se hace un detallado análisis acerca de la función que están llamados a cumplir— en los dictámenes relativos a mezclas de azúcar con mínimos porcentajes de gelatina o de cacao, se ha limitado a describir la mercancía sobre la base de datos entregados por los interesados y a mencionar, en forma superficial, la función que la mezcla, según lo indican los peticionarios, está llamada a desempeñar.

1.2.- En lo relativo a las mezclas de azúcar con gelatina es especialmente trascendente, para decidir si la situación constituye una excepción a lo que dispone el artículo 2º de la ley N° 19.897, determinar si una mercancía consistente en un altísimo porcentaje de azúcar con la simple agregación o adición de alguna sustancia, pasa a ser, efectivamente, una preparación alimenticia de aquellas contempladas en el ítem 21.06.90.10.

1.3.- Es interesante consignar a este respecto que la apertura nacional contenida en el mencionado ítem, referente a “polvos para la fabricación de budines, cremas, gelatinas y similares” (y que por ende, no se encuentra en el Sistema Armonizado) está en la partida 21.06 del Arancel, referida a “preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte”. Luego, es evidente que para clasificar una mercancía en el ítem 21.06.90.10 ésta debe ser, necesariamente, una preparación alimenticia.

1.4.- Se debe indicar que la apertura nacional a que se hace referencia encuentra su fundamento en la indicación de la Nota Explicativa A) N° 1 del Capítulo 21 relativo a “Preparaciones Alimenticias diversas”. En dicha Nota, a la letra, se indica que “están clasificados en esta partida, en particular: 1) los polvos para la preparación de budines, cremas, helados, postres, gelatinas y preparaciones análogas, incluso azucarados”.

Para que exista una preparación alimenticia “incluso azucarada” esto es, como por excepción azucarada, no siempre azucarada, normalmente no azucarada pero ahora sí, debe existir en primer lugar una preparación alimenticia. En segundo término, no puede obviarse o pasarse por alto la circunstancia de que “azucarar” es “bañar o endulzar con azúcar”; por consiguiente, “preparación alimenticia azucarada” es el producto que cumple con los requisitos definidos precedentemente acerca de la “preparación alimenticia” a la cual se la ha endulzado o bañado con azúcar.

Así, preparación alimenticia azucarada viene a ser “un producto que, teniendo la propiedad de alimentar, se obtiene por el tratamiento de una o más materias que, por este hecho, pierden sus características esenciales o éstas aparecen desfiguradas, producto que es endulzado o bañado con azúcar”.

1.5.- Sentado lo anterior, es más que evidente que, si se presenta una mezcla que contiene un 2% de, por ejemplo, gelatina y un 98% de azúcar, cualquiera que sea el sentido a que se

apele, en cualquier idioma que se hable, de acuerdo a cualquier principio lógico a que se recurra o con cualquiera interpretación que se haga, no se está ante un “polvo para la preparación de gelatina, incluso azucarado”.

1.6.- De otro lado, es importante tener presente, en relación con las simples mezclas de azúcar con gelatina, que la gelatina es un producto utilizado como estabilizador e inhibidor de la cristalización (Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en aditivos alimentarios (Jecfa) y es, claramente, un aditivo alimentario. Su adición al azúcar, en proporciones menores, está lejos de transformar al “azúcar con gelatina” en una preparación alimenticia.

Arancelariamente, la gelatina es una sustancia obtenida por tratamiento de las pieles, cartílagos, huesos, tendones u otras sustancias animales, que tiene diversos usos industriales. Entre ellos, se utiliza la gelatina en la preparación de productos alimenticios. La mercancía es clasificada en la partida 35.03 del Arancel Aduanero.

1.7.- En el artículo 401 del Reglamento Sanitario de los Alimentos (aprobado por Decreto Supremo (Salud) N° 977, del 6.08.1996), se dispone que “con el nombre genérico de productos en polvos para preparar postres y refrescos, se denominan los productos en polvo o granulados que, por dispersión en agua y/o leche, permiten la obtención de las preparaciones correspondientes (gelatinas, flanes, budines, refrescos u otros)”.

En el mercado al por menor, se ofrece el típico preparado para “postre de gelatina”. Los ingredientes del “postre de gelatina” son: azúcar, gelatina, citrato de sodio, ácido fumárico, saborizante natural de naranja, fruta deshidratada (naranja), colores artificiales, tartrazina. Esa es, propiamente, una preparación alimenticia consistente en “polvo para la fabricación de budines, cremas, gelatinas y similares.”

Para la Comisión quedó demostrado que este tipo de preparaciones contienen un porcentaje de azúcar menor y de gelatina sustancialmente mayor. Luego, la mezcla que se importa no es una de estas preparaciones alimenticias y ni siquiera es usada tal cual se importó, para la elaboración de este tipo de productos, ya que siempre se le agrega mucha mayor cantidad de gelatina.

En otros términos, la mercancía consistente en un alto porcentaje de azúcar y una mínima cantidad de gelatina no es ni un “preparado para postre” ni un “polvo para la preparación de gelatina”. Constituye una simple mezcla y no es una preparación alimenticia; mezcla, cuya finalidad no es otra que endulzar o azucarar, o sea, exactamente la misma finalidad que cumple el azúcar.

2. Consideraciones acerca de las mezclas con cacao.

2.1.- Como se ha dicho, del documento de Aduanas se deduce que el cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante, cualquiera que sea la proporción de azúcar que la mercancía tenga, no constituiría una mezcla de azúcar, sino una preparación alimenticia.

2.2.- El ítem 18.06.10.00 del Arancel Aduanero está contenido en la partida 18.06, referente a “chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao”.

Por simple aplicación de la lógica, desde el momento en que el cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante no es chocolate, esta mercancía debe ser, para estar clasificada en el ítem 18.06.10.00, una “preparación alimenticia”. A ello debe agregarse que en el ítem 18.06.20.00 se clasifican “las demás preparaciones” lo que implica, obviamente, que la mercancía contenida en el ítem anterior es, también, una preparación.

2.3.- Lo anterior se confirma si se tiene en consideración lo que se indica en las notas explicativas de la partida 18.06. Allí se señala que, “también se clasifican aquí los artículos de confitería que contengan cacao en cualquier proporción, el turrón de chocolate, el polvo de

cacao con adición de azúcar u otro edulcorante, el chocolate en polvo con adición de leche en polvo, los productos pastosos a base de cacao o chocolate y leche concentrada y, en general, todas las preparaciones alimenticias que contengan cacao...”

En consecuencia, las mismas notas explicativas mencionan al “polvo de cacao con adición de azúcar u otro edulcorante” junto a los artículos de confitería, el chocolate en polvo con adición de leche, productos pastosos, etc. A decir verdad, si la referencia al “polvo de cacao con azúcar” estuviera hecha a una mezcla de 5% de cacao con 95% de azúcar que no constituye preparación, la enumeración -que debe presumirse racional- aparecería falta de toda lógica.

2.4.- Es interesante consignar, por otra parte, que en la versión inglesa del Arancel del Sistema Armonizado, en la sub-partida 18.06.10 se contempla el “cocoa powder, containing added sugar or other sweetening matter”, lo que es más indicativo que la versión española, en el sentido de que en esa subposición se clasifica el polvo de cacao que contiene una adición de azúcar o de otra materia que, así como el azúcar, edulcora; evidentemente, siempre que se trate de una preparación alimenticia.

Ante cualquier sistema que se utilice para determinar el sentido y alcance de una norma -en este caso de una subposición arancelaria-, resulta contrario a elementales principios lógicos concluir que un 95% de azúcar y un 5% de cacao, que no es una preparación alimenticia en los términos indicados más arriba, constituye cacao clasificable como tal en la subposición 18.06.10.

2.5.- El Arancel Aduanero, en diversas glosas de partidas y subpartidas utiliza la frase “con adición de azúcar u otro edulcorante”.

Así, por ejemplo, la partida 04.08 se refiere a “huevos de ave sin cáscara (cascarón) y yemas de huevo, frescas, secas, cocidas en agua o vapor, moldeados, congelados o conservados de otro modo, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante”. La partida 08.11 contempla a las “frutas y otros frutos, sin cocer o cocidos en agua o vapor, congelados, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante”. La partida 20.09 se refiere a los “jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas, sin fermentar y sin adición del alcohol, incluso con adición de azúcar u otro edulcorante”. La partida 22.02 contempla el “agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante...”

Se requeriría, a decir verdad, de un esfuerzo demasiado grande de imaginación para entender que una mezcla de 98% de azúcar con 2% de cualquiera de las mercancías recién señaladas constituye “yema de huevo fresco”, o “fruta cocida” o “agua mineral”.

Pues bien, tratándose de azúcar en un 98% con un 2% de cacao en polvo, Aduanas, sin más, concluye que se trata de cacao.

2.6.- Ha de recordarse que el Reglamento Sanitario de los Alimentos, en su artículo 400 es claro para describir que las preparaciones alimenticias que se denominan cacao en polvo azucarado claramente no son las mezclas que han venido ingresando al país. En efecto, dispone que: “Cacao azucarado en polvo es el producto obtenido a partir de cacao en polvo, con la adición de azúcar u otro edulcorante autorizado y destinado a ser disuelto en agua o leche. Deberá contener como máximo 65% de azúcar y como mínimo 20% de sólidos de cacao. Podrá llevar adicionado leche en polvo u otros ingredientes y aditivos permitidos, no podrá contener colorantes.”

Como se ve, una simple mirada a esta disposición desvirtúa los argumentos invocados por Aduanas.

2.7.- En este caso concreto, para la Comisión, no puede dejarse de consignar que durante la tramitación en el Congreso de la ley N° 19.897, se hizo expresa referencia a este tipo de mezclas de azúcar con cacao. En la historia fidedigna de su establecimiento, tales mezclas indudablemente quedaban sujetas al criterio de clasificación que las comprende dentro del sistema de bandas de precios.

Sugerencia

En función de lo anterior, a juicio de la Comisión, el Servicio Nacional de Aduanas debería proceder, sin demora, a la reclasificación de las mezclas de azúcar con cacao y gelatina en la partida 17.01, de modo que queden sujetas al sistema de Bandas de Precios, conforme lo establece la Ley N° 19.897 y su espíritu.”.

Coordinación entre Servicios para el control de drogas.

La Comisión respaldó, por asentimiento unánime, la posición sustentada por don Jorge Burgos sobre el particular, y que dice textualmente:

“Consideraciones Generales

Sin duda las carencias de infraestructura básica, tecnología y personal que existen en el Servicio Nacional de Aduanas constituyen un obstáculo importante para el adecuado control de drogas. En efecto, según estadísticas proporcionadas a esta Comisión por don Germán Ibarra, subprefecto de la Brigada Antinarcoóticos de Investigaciones, sobre el 95% de la droga que ingresa a nuestro país lo hace por pasos fronterizos habilitados.

Durante 2003, Investigaciones realizó un total de 1.630 procedimientos de incautación de droga. En 559 de ellos se pudo determinar con certeza el lugar por dónde había entrado al país: en 553 casos lo había hecho por pasos fronterizos vigilados y sólo en seis por pasos no habilitados; entre ellos, una ruta marítima entre el puerto de Ilo en Perú y un sector despojado de Arica.

Precisamente dado el alarmante cuadro estadístico recién señalado, y constatadas las falencias de recursos materiales y humanos de los que dispone actualmente para esta función, es que se señaló en el Proyecto de Acuerdo que dio origen a esta Comisión, que se ha visto facilitada la entrada de droga a Chile. Es necesario dejar constancia expresa que dicha afirmación no pretende, bajo ninguna circunstancia, imputar grados de complicidad, anuencia o participación del Servicio Nacional de Aduanas ni de su personal, ya que sobre tal situación no ha recibido antecedente ni denuncia alguna.

Como se ha señalado, durante el cometido de esta Comisión fiscalizadora, las falencias de infraestructura, recursos humanos y tecnología, como también de coordinación con otros servicios para el control de drogas, quedó de manifiesto en diversas situaciones que se detallan en seguida.

1. Control físico de camiones y mercancía.

- i) De acuerdo a los antecedentes conocidos y recibidos por esta Comisión, no existe total claridad acerca de la eficiencia y alcance del procedimiento de aforo físico que en ocasiones implementa Aduanas.
- ii) Mientras dirigentes de los gremios ganaderos, agrícolas y de transporte de carga señalaron que el aforo físico alcanzaba un mínimo reducido de camiones, personal del Servicio Nacional de Aduanas señaló que sí se inspeccionaba documentalmente el 100% de la carga y el 5% se hacía físicamente, a través de una metodología de gestión de riesgo, de acuerdo a los métodos utilizados a nivel mundial.

Al iniciarse el trabajo de la Comisión se detectó que el trámite de declaraciones anticipadas era entendido como un claro aviso de que, con certeza, los camiones serían revisados a su ingreso a Chile. Esto entorpece una adecuada fiscalización al prevenir injustificadamente a dichos vehículos que serían objeto de una revisión.

Esta práctica constatada, como se indicó anteriormente, fue corregida por el Director Nacional de Aduanas, don Raúl Allard, quien dio cuenta del fin del procedimiento de declaración anticipada, por la confusión que genera.

2. Infraestructura y personal adecuados.

Esta Comisión constató debilidades del Servicio Nacional de Aduanas en lo referido al control de drogas. Chile cuenta en la actualidad con 31 pasos fronterizos habilitados en forma permanente; sin embargo, esa entidad no dispone de suficientes escáneres, personal ni otros elementos complementarios, como perros adiestrados en detección de estupefacientes. Por ello, Aduanas presentó un plan que incluye un aumento de presupuesto de 2,5% durante 2005-2008.

Sobre este punto, es necesario destacar el informe del H. Senador Alberto Espina, entregado en la Comisión, quien inspeccionó los pasos de Colchane, Chacalluta y Chungará, constatando las falencias en infraestructura y coordinación con otras instituciones con presencia en las fronteras. A modo de ejemplo, informó que en el paso Colchane la falta de un generador de energía funcionando las 24 horas, impide revisar la identidad o los antecedentes policiales de quienes ingresan al país después de las 20.00 horas, por la imposibilidad de mantener funcionando los terminales de computación. En estas circunstancias, aún el control de identidad de personas se hace imposible.

Por otra parte, cabe señalar que el Ministerio del Interior informó a la Comisión respecto de los proyectos de mejoramiento de infraestructura en los pasos fronterizos de mayor tránsito, tanto en aspectos de financiamiento como de implementación. Esas inversiones se complementan con las informadas por el Servicio Nacional de Aduanas con cargo a sus presupuestos de inversiones.

3. Coordinación en las acciones de fiscalización.

Esta Comisión tomó conocimiento de ciertas debilidades en la coordinación entre los funcionarios de servicios públicos relacionados con el control y fiscalización en las fronteras.

En primer lugar, debido a que los horarios de cierre del paso Los Libertadores y de la aduana de Los Andes no son coordinados, un camión que pase por el primer lugar después de las 20.00 horas encontrará cerrado el segundo complejo, debiendo esperar en la ciudad hasta el día siguiente. Los sistemas de vigilancia no son suficientes para evitar que se violen los sellos de la carga, se manipule o simplemente se cargue o descargue mercadería no incluida en la documentación original.

Por otro lado, en opinión de Investigaciones, los posibles problemas de coordinación entre la policía civil y Aduanas se generan en la interpretación de los alcances de sus facultades en la denominada zona primaria, considerándolas exclusivas y excluyentes e interfiriendo en el desarrollo de las investigaciones que realizan ambas policías en casi la totalidad de los pasos fronterizos.

El diagnóstico recibido por esta Comisión al comenzar sus funciones, ha ido modificándose en la misma medida en que funcionarios de Aduanas e Investigaciones han entregado más información en cada sesión. Se informó, por ejemplo, que para mejorar los problemas de coordinación en los pasos de Chacalluta y Los Libertadores se creó la figura del Coordinador

Delegado, cuya función sería ejecutar acciones destinadas a fortalecer la coordinación entre los distintos servicios con responsabilidades en el control de drogas y mercancías.

También se informó que la Aduana de Chile es la sede para Latinoamérica de Rilo (Regional Intelligence Liaison Office), que es la red de inteligencia de la Organización Mundial de Aduanas, desde donde se coordina el intercambio de información entre las aduanas sudamericanas y el resto del mundo, y que, gracias al cual, durante el año 2003 se realizaron 54 procedimientos de incautación exitosos, de los cuales 21 tuvieron lugar en Los Libertadores. De los más de 500 kilos de marihuana incautada, 338 se efectuaron en Los Andes por procedimientos propios de la Aduana, agregándose que, en el caso de los camiones considerados riesgosos por droga, son revisados de inmediato en la Avanzada o se pone en marcha un dispositivo de seguridad o de entrega vigilada con la autorización del Ministerio Público.

Una vez más la Comisión celebra que el Servicio de Aduanas y la Policía de Investigaciones estén permanentemente mejorando sus niveles de coordinación y, de ese modo, se haga más eficaz el control de ingreso de droga al país.

En definitiva, y a modo de conclusión, a medida que transcurría el trabajo de esta Comisión, el control de drogas se ha ido perfeccionando por instrucciones del Director Nacional de Aduanas, señor Raúl Allard, de lo cual el personero ha dado cuenta en el seno de esta Comisión.

No obstante ello, estimamos que la eficacia en el control de ingreso de drogas al territorio nacional debe estar en constante revisión. Por lo mismo, se requiere otorgar una mayor prioridad presupuestaria que permita una adecuada modernización de los equipos de control, como también una capacitación del personal encargado de dichas funciones.

Sugerencias

-Elaborar un catastro de las carencias tecnológicas mínimas en los distintos pasos fronterizos, y disponer, en la medida de lo posible, que éstos sean dotados de un equipamiento mínimo para garantizar un control adecuado.

-De acuerdo a la información anterior, solicitar al Gobierno que considere como prioridad un aumento de los recursos que permitan la adquisición del equipamiento necesario.

-Ampliar a todo el país el nombramiento de Coordinadores Delegados, con el objeto de mejorar la interrelación entre los servicios públicos presentes en los pasos fronterizos, particularmente respecto de las acciones destinadas al control de drogas.

-Revisar los horarios de atención del Servicio Nacional de Aduanas en los pasos fronterizos, de modo tal que se garantice que todo vehículo que ingrese al país deberá pasar de inmediato por Aduanas sin tener, bajo ninguna circunstancia, que esperar hasta el día siguiente.

-Dictar las resoluciones administrativas que correspondan, por el Ministerio del Interior, a los efectos de reforzar las acciones de coordinación entre los diversos entes públicos involucrados en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes.”.

B) Conclusiones y proposiciones rechazadas por la Comisión.

Respecto del tópico “Clasificación aduanera de ciertas mezclas de azúcar”, la Comisión -según se adelantó- rechazó por 6 votos contra 4 la redacción sugerida por el H. Diputado Jorge Burgos, y cuyo tenor es el siguiente:

“Consideraciones Generales

La Comisión, en uso de sus facultades y en cumplimiento del amplio encargo que recibió, también investigó situaciones que tienen su origen en el Servicio Nacional de Aduanas y respecto del cual se han efectuado una serie de reparos y consultas de diversos sectores. Uno de estos puntos radica en la aplicación que el Servicio ha hecho de la Ley N° 19.897 que

modifica el artículo 12 de la ley N° 18.525 y el arancel aduanero, conocida también como “Ley de Bandas de Precio” y de las políticas públicas vinculadas a esta materia. Así, por ejemplo, hemos constatado la reclamación de los sectores agrícolas e industriales de que este servicio público podría estar efectuando una interpretación errónea del contenido y espíritu de la ley sobre todo en lo que concierne con las denominadas mezclas de azúcar.

*** La Comisión recibió múltiples antecedentes -tanto del Consorcio Agrícola del Sur (CAS) como de Empresas Iansa, Asiva y del propio Servicio Nacional de Aduanas- respecto de estos temas, pero particularmente de aquellos relacionados con el problema de las mezclas de azúcar con adición de cacao o con gelatina.

La Comisión pudo comprobar que existen dos posiciones, claramente contrapuestas, respecto de cómo se deben clasificar las muestras con cacao y de azúcar con gelatina.

Se recordó que la ley 19.897 fue consensuada entre todos los sectores interesados, públicos y privados, con no pequeñas dificultades y cuyas finalidades de la ley en esta materia fueron en esencia, además de modernizar y hacer más predecible y transparente el sistema de bandas de precios, las siguientes:

- i. Terminar con la elusión que significaba el ingreso de mezclas de azúcar disfrazadas de “preparaciones alimenticias”, de lo cual se dejó una clara constancia durante la tramitación de la ley en el Senado (Comisión de Agricultura);
- ii. Se hizo todavía más explícita la Regla General de Interpretación 3 b) del Arancel;
- iii. Se aumentó considerablemente el contingente arancelario de 60 mil a 105 mil toneladas anuales, incluyendo la posibilidad de importar una cuota significativa de esas mezclas de azúcar;
- iv. Se destinó a uso exclusivamente industrial el contingente en su integridad;
- v. Se estableció la posibilidad de recurrir a un procedimiento administrativo, para el caso que el afectado por una clasificación arancelaria disintiere de ella e, incluso,
- vi. Se incorporó una presunción simplemente legal, destinada a facilitar las clasificaciones arancelarias de este tipo de mezclas (sobre el 65% de azúcar en peso seco en una mezcla se presume que debe clasificarse en la partida 17.01).

Conforme se explicó en el seno de la Comisión, la clasificación de este tipo de mezclas se debía efectuar, en una primera interpretación en la partida 17.01 del Arancel aduanero, ya sea por la aplicación de las Reglas Generales de Interpretación (RGI) del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, o por la interpretación que se debía realizar de las reglas contenidas en el RGI N°s 1; 2 b) o 3 b), según el caso. Esta última, recogida por el inciso 1° del artículo 2° de la ley 19.897, dispone que para clasificar este tipo de mercancías se debe estar, en primer lugar, a aquel componente de la mezcla que le confiera el carácter esencial.

Los factores que el Sistema Armonizado recomienda examinar —con el objeto de determinar qué componente es el que le confiere el carácter esencial a la mezcla— son el valor, el peso, el volumen y la función o importancia. Ellos deben ser ponderados por quien está llamado a clasificar y, en este caso, cualquiera sea el factor considerado, se debe manifestar siempre cual es el elemento que le da el carácter esencial a la mezcla, de esta manera es el Servicio de Aduanas el llamado a realizar la clasificación de este tipo de mercancías.

Como se dirá más adelante, uno de los factores a considerar para determinar si una mezcla como las indicadas debe clasificarse o no en la partida 17.01 o en otra, está dado por el rol que dichas mezclas están llamadas realmente a cumplir.

En el curso de la investigación llevada a cabo por la Comisión, se analizaron los casos de diversos productos que emplean estas mezclas, en los que de acuerdo a los análisis y estudios realizados por una de las partes involucradas siempre era necesario agregar una cantidad o porcentaje bastante más elevado de polvo de cacao o de gelatina, según el producto y que en sus propias palabras “no se puede sino concluir que el único y verdadero objeto de tales mezclas es servir de azúcar”. En otras palabras, su función, de acuerdo a lo manifestado por el expositor no difiere nada o sustancialmente de la función que cumple el azúcar. Siendo así, concluía, deben clasificarse en la partida 1701 y sujetas al sistema de bandas de precios.

Más adelante se hace una exposición detallada acerca de estos puntos. Antes, sin embargo, resulta necesario dejar dichas algunas reflexiones relativas a un documento que dejó en poder de la Comisión el Director Nacional de Aduanas y cuya autoría, según él mismo lo señaló y se indica en su titulación, corresponde a la Subdirección Técnica del Servicio.

1. Como consta a la Comisión, el Sr. Director entregó a ésta el documento aludido, en el cuerpo de la cual se explica la posición del Servicio en este sensible tema, en lo concerniente al trato que ha venido dando a las mezclas de azúcar con cacao o gelatina, las cuales de acuerdo a la interpretación legal que hace el Servicio Nacional de Aduanas, hacen su ingreso al país sin sujeción la Sistema de Bandas de Precio (SBP) y, por ende, liberadas del pago de los derechos específicos y, según el caso, con sensibles rebajas también del derecho ad valorem.

En el referido documento se abordan, según su propia titulación, desde los “Aspectos Formales” a los “Aspectos de Fondo” y finalmente adjuntan copias parciales de los aranceles de Estados Unidos, Unión Europea y Costa Rica, específicamente de sus Capítulos 18. Ello, según se afirma, con el objeto de probar cómo estos países clasifican “cualquier mezcla de azúcar con cacao...en la partida 1806”.

Hecha la aclaración anterior y con la finalidad de respetar, en general, el mismo orden en que aparecen expuestos los argumentos en el documento que se comenta, cabe revisar su contenido, pero, recordando, en lo que fuere necesario y pertinente, lo expuesto también por los sectores agrícolas y Empresas Iansa S.A. ante la Comisión.

1.1. En lo que toca a lo que denomina el documento en examen “...argumentaciones (que) inciden en materias sometidas, según la ley, a potestades jurisdiccionales solo susceptible (sic) de ser revisadas por los recursos judiciales que la ley y la Constitución establece...” (párrafo tercero, pág. 1), cabe decir que la frase es oscura, pero pareciera desprenderse que se está pensando que lo expuesto por los representantes de Empresas Iansa S.A. en su comparecencia ante esta Comisión debiera hacerlo en el procedimiento de reclamo previsto en los artículos 116 y siguientes de la Ordenanza de Aduanas.

1.2. Se recordó que el Director Nacional de Aduanas emitió el Of. Circular N° 0047 de 20.02.04, por el cual dejó sin efecto numerosos dictámenes relacionados con mezclas de azúcar con otros productos, en virtud de lo dispuesto en la ley 19.897. El cambio de la clasificación arancelaria no fue solicitado formalmente por ningún interesado. El Servicio actuó de oficio, como correspondía.

El Servicio Nacional de Aduanas ha indicado que a través de este Oficio Circular N° 0047/04 se recopilaban las decisiones anteriores referidas a mezclas de azúcar adicionadas con otros productos, incluyendo 30 pronunciamientos de tal naturaleza.

En dicho Oficio, sin embargo, no se incluyó a las mezclas de azúcar con gelatina y de azúcar con cacao. Por ello, los dictámenes que en su oportunidad había dictado la Aduana

respecto de esas mezclas, siguen de hecho vigentes, por lo que han ingresado -desde que entró en vigencia la ley N° 19.897- importantes cantidades de mezclas de esa naturaleza.

Empero, al haberse observado al Director Nacional el hecho de que el Servicio no ha dejado sin efecto los dictámenes relativos a dicha mezclas, indicó que no se lo habían solicitado, señalando que debe ajustarse al procedimiento previsto en el artículo 2° de la ley N° 19.897.

El referido artículo 2° dispone textualmente lo siguiente:

“Artículo 2°.- Los productos afectos al sistema de bandas de precio, tanto puros como mezclados, o asociados con otras materias, deberán clasificarse en la partida del Arancel Aduanero que les confiera el carácter esencial, salvo que constituyan una preparación contemplada como tal en el texto de una partida o en una nota de sección o de capítulo del arancel aduanero.

Cuando el azúcar se presente mezclada o asociada con otras materias en una proporción en peso seco superior al 65%, se presumirá que el azúcar le confiere su carácter esencial.

Los interesados podrán solicitar la modificación de la clasificación de mercancías, efectuada de conformidad a lo establecido en el presente artículo, ante el Director Nacional del Servicio Nacional de Aduanas, según las normas y procedimientos técnicos establecidos mediante resolución del mismo Director, publicada en el Diario Oficial.

Asimismo, los interesados podrán solicitar al mismo Director, la reconsideración de las determinaciones que efectúe en conformidad al inciso precedente, quien se pronunciará en definitiva acerca de la clasificación arancelaria, previo informe de una Comisión Técnica Asesora...”

Como se puede apreciar, la ley N° 19.897 ordenaba al Servicio Nacional de Aduanas a reclasificar, de acuerdo a los nuevos criterios entregados por ella, aquellas mercancías que cumplieran tanto con el requisito establecido en la primera parte del artículo segundo en cuanto a determinar el “carácter esencial” del producto a clasificar, como también el tomar en cuenta el hecho de que no existiera una partida especial en la cual clasificar estos productos o sus mezclas.

En este sentido, no cabe duda que el Servicio Nacional de Aduanas ha cumplido con su rol de modificar y reclasificar los productos bajo estos nuevos criterios legales, sin embargo, en el ejercicio de dicho mandato legal, se tuvo siempre en consideración que aquellos productos que tuvieran una partida propia estaban fuera del sistema de bandas de precios, y en este caso la ley no distinguía el porcentaje de la mezcla o los usos que se le podían dar a las preparaciones, sino que solo establecía una regla clara de carácter general.

En este mismo orden, la ley entrega un procedimiento por el cual aquellos dictámenes emitidos “...de conformidad a lo establecido en el presente artículo...” se podrán modificar e impugnar de acuerdo a lo previsto en el artículo 2° de la citada ley. Eventualmente, en una segunda etapa, entrará en juego la Comisión Técnica Asesora, una vez emitida la clasificación y ésta es impugnada, vía reconsideración, por el interesado de que se trate.

Es así como los propios asesores de Iansa y del CAS hicieron presente que la Resolución N° 3572/2003 del Director Nacional establece que el procedimiento a que se refiere esta ley (19.897) se aplica a clasificaciones dictadas bajo su vigencia, al señalar en su literal 5° que: “Los interesados podrán solicitar la clasificación arancelaria de estas mercancías, establecida por el Servicio nacional de Aduanas, dentro del plazo de 60 días contados desde la fecha en que el Servicio hubiere determinado la clasificación en uso de sus atribuciones.”

1.3. Por otra parte, es necesario llamar la atención que el artículo 2º de la ley dispone, en resumen, que las mezclas deben clasificarse en la partida del Arancel Aduanero en que se clasifica el componente de la mezcla que le confiere el carácter esencial, salvo que constituyan una preparación contemplada como tal en el texto de una partida o de una nota de sección o de capítulo del Arancel Aduanero.

La mezcla de azúcar con gelatina es clasificada por los importadores y aceptada -de hecho- por la Aduana en la partida 2106 y específicamente en el sub-ítem 2106.9010, y la mezcla de azúcar con cacao, en la partida 1806 y específicamente en el sub-ítem 1806.1000. Sabido es que las partidas del Arancel están expresadas a nivel de cuatro dígitos, como se dirá más adelante.

En síntesis, y en conclusión: si bien se realizó una reclasificación de los productos que ordenaba la ley cualquier persona puede poner en movimiento el nuevo procedimiento previsto en la ley N° 19.897 (y en la Resolución 3572/2003 de la D.N.A.) tanto de los productos reclasificados como también de aquellos cuya clasificación no fue modificada, ante el Servicio, el cual está plenamente facultado para actuar en dicho caso.

-Los argumentos entregados a la Comisión acerca de cómo las mezclas de azúcar con cacao y con gelatina deben clasificarse en la partida 1701 y no en otras.

Frente a la exposición de motivos que se realizó ante la Comisión, es preciso, antes de comentar los aspectos centrales del asunto, hacer algunas consideraciones acerca del texto de la ley N° 19.897 y de su sentido y alcance.

1. Texto del artículo 2º de la ley 19.897

El artículo 2º de la ley 19.897 dispuso que “los productos afectos al sistema de banda de precios, tanto puros como mezclados, o asociados con otras materias, deberán clasificarse en la partida del Arancel Aduanero que les confiera el carácter esencia, salvo que constituyan una preparación contemplada como tal en el texto de una partida o de un nota de sección o de capítulo del arancel aduanero”.

2. Sentido y alcance del inciso primero del artículo 2º de la ley N° 19.897

La excepción que contempla el inciso primero del artículo 2º de la ley, requiere de un análisis especial, toda vez que, de ella toma pie la Subdirección Técnica del Servicio Nacional de Aduanas para concluir que debe aplicarse esta excepción cuando se trata de mezclas, aunque se trate de preparaciones con altísimos porcentajes de azúcar con una ínfima cantidad de cacao o con gelatina.

La excepción dice: “salvo que constituyan una preparación contemplada como tal en el texto de una partida o en una nota de sección o de capítulo del arancel aduanero”. La frase se refiere, claramente, a los productos afectos al sistema de bandas de precios, los que, tanto puros como mezclados o asociados con otras materias, deben clasificarse en la partida que les confiera el carácter esencial, salvo que tenga lugar la excepción cuyo texto se ha transcrito.

A continuación, pues, se analizará tal excepción:

2.1.- Universalmente, una “partida arancelaria” corresponde a una categoría numérica de cuatro dígitos.

2.2.- El texto de una partida es el tenor de la glosa arancelaria contenido, exactamente, en la partida de que se trata.

Por ello, cuando en una norma jurídica se hace referencia a una mercancía contemplada como tal en el texto de una “partida”, sólo cabe entender que la referencia está hecha a una

mercancía que está contenida como tal dentro de la partida. No hay, a decir verdad, otra posibilidad de entender una frase como la señalada.

2.3.- En este sentido, el azúcar con una triza de cacao y el azúcar con una pizca gelatina, han sido clasificados por la Aduana de la siguiente manera:

-Azúcar con cacao (p. ej. 98% y 2%).

-1806.1000. "Cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante."

-Azúcar con gelatina (p. ej. 98% y 2%).

-2106.9010. "Polvos para la fabricación de budines, cremas, gelatinas y similares."

La subpartida 1806.10, es parte integrante de la partida 1806, lo cual no hace mas que entregar una ordenación armónica del Arancel Aduanero, ya que de otra forma se caería en el absurdo de que para cada producto se debería emitir una partida específica y se dejaría sin efecto el carácter general de la clasificación en este sentido, la glosa de la partida, manifestada en la clasificación de un producto, para el caso particular analizado es: "Chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao".

Fácil es advertir, por medio de una simple operación lógica, que el "cacao en polvo con adición de azúcar" es un producto contemplado dentro de la partida 1806, y subclasificado, para efectos de orden e interpretación, dentro de una subpartida de dicha primera clasificación, esto es dentro de la subpartida 1806.10.

Visto de otra manera, de no existir la partida 1806, no existiría la 1806.10, y por lo tanto no cabe mas que interpretar que la Aduana no ha hecho mas que aplicar el criterio general de la ley al determinar que existe una categoría especial para un producto, al estar éste dentro de una Partida específica, la 1806, la cual dentro de su clasificación específica o pormenorizada contiene una subpartida específica que es la 1806.10, en palabras mas sencillas, dentro de la partida siempre existirá una relación de genero especie, para los productos clasificados en ella.

La misma interpretación se ha dado al incorporar otros productos en la partida 2106, la cual se desglosa a su vez en subpartidas e ítems, lo cual no hace mas que ratificar el hecho de que el genero en este caso es la partida y que si dentro de ella se encuentran clasificaciones especiales o específicas es en razón de la existencia de dicha partida y no de una subpartida o ítem en particular. En consecuencia, y el hecho de que el azúcar con gelatina estaría contemplado como tal en la partida 2106, es absolutamente complementaria a los criterios y condiciones expuestos en la ley y en el propio Arancel Aduanero.

3. Consideraciones de la Subdirección Técnica del Servicio Nacional de Aduanas.

Sobre esta cuestión, la Subdirección aludida ha hecho diversas aseveraciones.

3.1. En primer lugar, después de transcribir el inciso primero del artículo 2º de la ley, indica, sin ninguna argumentación ni consideración especial, que "resulta palmario que la mezcla de azúcar y cacao, es una preparación alimenticia, atendido a que precisamente aparece como tal descrita en la partida 18.06 del arancel aduanero, la que dispone lo siguiente: "chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao".

Agrega:

"Es decir, el texto de la partida 18.06 es claro en señalar que comprende en ella no sólo el chocolate, sino a que a las 'demás' preparaciones que contengan cacao."

En este sentido es claro el determinar y concluir que "el azúcar con adición de cacao" (o el cacao con adición de azúcar) está contemplado como tal en el texto de la partida 1806 del Arancel. El texto de la partida se refiere, en forma genérica e indeterminada a "preparaciones

distintas del chocolate, que contengan cacao”, y éstas pueden ser innumerables y de las más diversas clases.

3.2.- A continuación, en el oficio mencionado se expresa que “a su vez, y en cuanto a la gelatina, el argumento aún aparece más claro toda vez que la partida 2106 del arancel, que es la que se usa para clasificarla, sólo indica “preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte”.

3.3.- Se agrega que “por lo tanto, no es atendible al argumento de Iansa en cuanto a que la mezcla de azúcar con cacao o gelatina no está descrita como tal en el texto de una partida del arancel. Muy por el contrario, al utilizarse la partida 1806 la expresión “demás” quiere significar claramente que una mezcla de azúcar con cacao es preparación alimenticia y, por lo tanto queda comprendida dentro de la partida. Lo mismo se desprende del texto de la partida de la gelatina”.

3.4. Finalmente, se debe señalar que la lógica que ha utilizado la Aduana para concluir que el azúcar con cacao y el azúcar con gelatina constituyen preparaciones alimenticias y que están contempladas como tales en las partidas 1806 y 2106 del arancel, lleva necesariamente a la conclusión de que una mezcla de productos alimenticios, y que tenga una función, finalidad o propósito como tal, es una preparación alimenticia contemplada como tal en una partida del arancel aduanero.

Como necesaria consecuencia, la primera parte del inciso primero del artículo 2º de la ley N° 19.897 debe ser interpretada y aplicada en concordancia con la segunda regla expresada en la misma norma, esto para poder clasificar un determinado producto o mezcla se deben tener en consideración las dos reglas, que son excepciones una de la otra, en términos sencillos, una vez determinado el producto a clasificar, se debe tener en cuenta cual es el producto(en el caso de las mezclas o preparaciones) que le da su carácter esencial, pero siempre y cuando no exista una partida específica en la cual poder realizar dicha clasificación.

4. La Aduana no ha dado una idea, concepto o definición de “preparación alimenticia”.

4.1. En este sentido no cabe al Servicio Nacional de Aduanas el determinar que se entiende o entenderá por preparación alimenticia o mezcla, esto es una función privativa del Poder Legislativo, o en última instancia de los tribunales de justicia..

En este ámbito, la Comisión se enfrentó a la necesidad de intentar determinar el sentido de la expresión. “preparación alimenticia”, para poder aplicarla a los fines arancelarios y concretamente para el objeto de clasificar algunas mercancías en una partida diversa de la 17.01.

Así, se expresó que las preparaciones alimenticias constituyen mercancías que se definen por la función que están llamadas a cumplir. Constituyen un “preparado” que tiene por objeto alimentar.

“Preparación” de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua es “acción y efecto de preparar o prepararse”. Según la misma fuente, en farmacia se hace referencia a los “preparados farmacológicos” y se dice “preparado” de la “droga o medicamento preparado”.

“Preparar”, por su parte, es “prevenir, disponer o hacer una cosa con alguna finalidad”. En la acepción más propia del término, “preparar” es -en cuanto se relaciona con “preparación”- “hacer las operaciones necesarias para obtener un producto”.

De lo anterior, debe concluirse lógicamente que “preparación” es el producto que se obtiene como resultado de las operaciones que sean necesarias para tal finalidad.

Se recordó que en diversas ocasiones, tanto el Arancel como las Notas Explicativas hacen uso de la frase “preparación obtenida” u “obtener una preparación”. La palabra “obtener”, en

la acepción que corresponde (Nº 3), significa según el Diccionario “fabricar o extraer un material o un producto con ciertas cosas o de cierta manera”.

Para que exista, pues, una “preparación” que, como tal, se “obtiene”, es necesario un proceso o un tratamiento de una o más sustancias o materias.

4.2.- El proceso o tratamiento al que se someten las sustancias o materias que componen la preparación debe ser tal que, en definitiva, en su sentido natural y obvio, aplicando principios básicos de lógica formal, la mercancía resultante sea una cosa diversa de los elementos que la componen .

Por lo dicho, “preparación alimenticia” importa, a lo menos, la idea de un producto que, teniendo la propiedad de alimentar, se obtiene por el tratamiento, elaboración o transformación de una o más materias.

Todas las preparaciones alimenticias implican un tratamiento de materias, que resultan en un producto cuyo rol puede ser el de servir, a su vez, como materia prima para la fabricación de otros productos alimenticios, o que es comercializado directamente en el estado y condición en que fue importado.

El Servicio de Aduanas, al respecto, ha expuesto que, en el marco del sistema arancelario armonizado, el término “preparación alimenticia” es muy amplio y que, aún más, es susceptible de ser utilizado en distintos capítulos de la nomenclatura en sentidos diversos. Por esta razón es que durante años el Comité Técnico de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) discutió el tema de una definición de preparación, sin arribar, hasta el momento, a ningún resultado.

4.3.- El concepto recién definido coincide con el de “preparación” o “preparaciones” que utiliza el Arancel Aduanero y las Notas Explicativas.

Así, por ejemplo, en la posición 2101 se hace referencia a “extractos, esencias y concentrados de café y preparaciones a base de estos extractos, esencias o concentrados”. En la posición 2102 se contemplan las “levaduras” y los “polvos para hornear”. Más adelante se clasifican las “preparaciones para salsas y salsas preparadas”; las “preparaciones para sopas” y las “preparaciones alimenticias compuestas homogeneizadas”. También se clasifican como preparación alimenticia los “helados, incluso con cacao”.

4.4.- Por su parte, todas la “preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte” que se señalan expresamente en las Notas Explicativas del Arancel como susceptibles de ser clasificadas en la posición 2106 constituyen mercancías cuyos componentes han debido tener un grado de tratamiento o de elaboración para la obtención final de la preparación de que se trata.

Al efecto, en las Notas Explicativas se señala que “están clasificados en esta partida”, los productos que corresponden a las dieciséis descripciones contenidas en las Notas correspondientes a la citada posición.

Dicho de otro modo, para concluir que determinadas mercancías deben ser clasificadas como “preparaciones alimenticias” la Aduana, simplemente, ha sostenido que constituyen preparaciones alimenticias aplicando los criterios y normas contenidas en la propia ley, sin señalar qué cosas, sustancias u objetos constituyen tales preparaciones y qué caracteriza a una preparación alimenticia y qué la diferencia de otras mercancías, ya que no esta dentro de sus atribuciones ni función propia el interpretar las normas contenidas en la ley, sino que sólo aplicarlas de acuerdo a los criterios y formas en ella contenidos.

Así, por ejemplo, la Subdirección Técnica ha señalado que el Capítulo 18 del Arancel se refiere al cacao en cualquier forma, así como las preparaciones alimenticias que contengan

cacao en cualquier proporción...; a continuación, señala que la subpartida 1806.1000 se refiere, como a una de las categorías de preparación alimenticia, al “cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante”.

Como se aprecia el Servicio Nacional de Aduanas no ha hecho más que aplicar la ley, sin que pueda tener las facultades necesarias para poder realizar una diferenciación o clasificación distinta de lo que es una preparación alimenticia, y concluir que la mercancía específica, cumpliendo los requisitos que da la ley, es un tipo de preparación o mezcla.

-Examen pormenorizado de las mezclas con gelatina y con cacao.

1. Azúcar adicionada con gelatina

1.1.- De acuerdo a los criterios anteriormente expuestos, dentro del curso de la investigación, la Comisión solo constato el hecho que la Aduana en lo relativo a dictámenes de clasificación, relativos a mezclas de azúcar gelatina o cacao, se ha limitado a describir la mercancía sobre la base de datos entregados por los interesados y a mencionar de acuerdo a los datos y antecedentes aportados, la función que la mezcla cumple y está llamada a desempeñar.

1.2.- En lo relativo a las mezclas de azúcar con gelatina, fue especialmente trascendente, para decidir si la situación constituía una excepción a lo que dispone el artículo 2º de la ley Nº 19.897, el determinar si una mercancía consistente en un gran porcentaje de azúcar con agregación o adición de alguna sustancia, pasa a ser, efectivamente, una preparación alimenticia de aquellas contempladas en el ítem 2106.9010.

1.3.- Es interesante consignar a este respecto, que la apertura nacional contenida en el ítem 2106.9010 del Arancel, referente a “polvos para la fabricación de budines, cremas, gelatinas y similares” está en la partida 21.06 del Arancel, referida a “preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte”. Luego, es evidente que para clasificar una mercancía en el ítem 2106.9010 de la partida 2106 ésta debe ser, necesariamente, una preparación alimenticia o una mezcla.

1.4.- Al respecto debemos indicar que la apertura nacional a que se hace referencia encuentra su fundamento en la indicación de la Nota Explicativa A) Nº 1 del Capítulo 21 relativo a “Preparaciones Alimenticias diversas”. En dicha Nota, a la letra, se indica que “están clasificados en esta partida, en particular: 1) los polvos para la preparación de budines, cremas, helados, postres, gelatinas y preparaciones análogas, incluso azucarados”.

Para que exista una preparación alimenticia “incluso azucarada” debe existir en primer lugar una preparación alimenticia. En segundo lugar una preparación alimenticia azucarada viene a ser “un producto que, teniendo la propiedad de alimentar, se obtiene por el tratamiento de una o más materias que, por este hecho, pierden sus características esenciales o éstas aparecen desfiguradas, producto que es endulzado o bañado con azúcar”.

1.5.- De otro lado, es importante tener presente, en relación con las simples mezclas de azúcar con gelatina, que la gelatina es un producto utilizado como estabilizador e inhibidor de la cristalización (Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en aditivos alimentarios (JECFA) y es, claramente, un aditivo alimentario. Su adición al azúcar, en proporciones menores, no solo confirma el hecho de estar frente a una preparación o mezcla de productos, sino que ratifica también el criterio del Servicio de Aduanas en cuanto a sostener que estamos frente a un producto que no posee una clasificación arancelaria específica y que por lo tanto no cabe mas que clasificarla dentro de la partida 2106.

A mayor abundamiento, podemos señalar que arancelariamente, la gelatina es una sustancia obtenida por tratamiento de las pieles, cartílagos, huesos, tendones u otras sustancias animales, que tiene diversos usos industriales. Entre ellos, se utiliza la gelatina en la prepara-

ción de productos alimenticios. La mercancía es clasificada en la partida 35.03 del Arancel Aduanero.

Entonces, esto no hace más que confirmar el criterio de la Aduana en cuanto a clasificar dicha mezcla de azúcar y gelatina como una preparación alimenticia que se debe clasificar en la partida 2106, y específicamente dentro del ítem 2106.9010.

De la misma forma, podemos apreciar que en el mercado al por menor, se ofrece el típico preparado para “postre de gelatina”. Los ingredientes del “postre de gelatina” son: azúcar, gelatina, citrato de sodio, ácido fumárico, saborizante natural Naranja, fruta deshidratada (Naranja), colores artificiales, tartrazina. Si se quisiera extremar o afinar al máximo posible el criterio de preparación, esta es, propiamente, una preparación alimenticia consistente en “polvo para la fabricación de budines, cremas, gelatinas y similares.” Sin embargo y pese a que dentro de la Comisión puede haber quedado demostrado que este tipo de preparaciones contienen un porcentaje de azúcar menor y de gelatina sustancialmente mayor, no cabe duda alguna que estamos en presencia de una mezcla de productos y por lo tanto, al clasificarlos dentro de una partida arancelaria distinta de la que corresponde al azúcar, no se hizo mas que cumplir con el criterio o excepción contenida en la ley de bandas en cuanto a clasificar dicha mezcla dentro de una partida específica distinta del azúcar, por ser esta mas adecuada a su calidad primera de mezcla y no de azúcar pura. Luego, si bien y extremando el uso de la voz “preparación alimenticia”, la mezcla que se importa no sería una preparación alimenticia y ni siquiera es usada tal cual se importó, dicho producto constituiría una mezcla para todos los efectos legales y que mas aún tendría una partida específica de clasificación deduciéndose entonces que sólo cabe aplicarla y clasificarla dentro de dicha partida específica del arancel, obedeciendo el mandato expreso de la ley y aplicando un criterio uniforme de aplicación del Arancel Aduanero.

2. Consideraciones acerca de las mezclas con cacao.

2.1.- Como se ha dicho, y al igual que en el caso de la mezcla de azúcar con gelatina, del documento de Aduanas se deduce claramente que el cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante, cualquiera que sea la proporción de azúcar que la mercancía tenga, sería una preparación alimenticia, o a lo menos, en el caso que no se estimare así, constituye una mezcla de productos a la cual solo le cabe hacerle aplicable los criterios contenidos en el Art. 2º de la ley 19.897.

2.2.- El ítem 1806.1000 del Arancel Aduanero está contenido en la partida 1806 referente a “chocolate y demás preparaciones alimenticias que contengan cacao.

Por simple aplicación de la lógica, desde el momento en que el cacao en polvo con adición de azúcar u otro edulcorante no es chocolate, esta mercancía debe ser, para estar clasificada en el ítem 1806.1000, una “preparación alimenticia”, la cual se encuentra dentro de la partida 1806, junto con ello debe agregarse que en el ítem 1806.2000 se clasifican “las demás preparaciones” lo que implica, obviamente, que la mercancía contenida en el ítem anterior es, también, una preparación.

2.3.- Lo anterior se confirma si se tiene en consideración lo que se indica en las notas explicativas de la partida 1806. Allí se señala que, “también se clasifican aquí los artículos de confitería que contengan cacao en cualquier proporción, el turrón de chocolate, el polvo de cacao con adición de azúcar u otro edulcorante, el chocolate en polvo con adición de leche en polvo, los productos pastosos a base de cacao o chocolate y leche concentrada y, en general, todas las preparaciones alimenticias que contengan cacao...”

En consecuencia, las mismas notas explicativas mencionan al “polvo de cacao con adición de azúcar u otro edulcorante junto a los artículos de confitería, el chocolate en polvo con adición de leche, productos pastosos, etc. .

2.4.- Junto con ello debe recordarse además que el Arancel Aduanero, en diversas glosas de partidas y subpartidas utiliza la frase “con adición de azúcar u otro edulcorante”, lo cual no hace mas que dejar en claro la existencia de mezclas o preparaciones alimenticias que pueden contener azúcar y que no por ello deben ser clasificadas en la partida 1701 del arancel, sino que corresponde que se les clasifique en la partida específica que las contiene como preparación o mezcla.

2.5.- Pese a que se invocó en su momento que el Reglamento Sanitario de los Alimentos, en su artículo 400 era claro para describir que las preparaciones alimenticias que se denominan cacao en polvo azucarado debía cumplir una serie de requisitos y dispone que: “Cacao azucarado en polvo es el producto obtenido a partir de cacao en polvo, con la adición de azúcar u otro edulcorante autorizado y destinado a ser disuelto en agua o leche. Deberá contener como máximo 65% de azúcar y como mínimo 20% de sólidos de cacao. Podrá llevar adicionado leche en polvo u otros ingredientes y aditivos permitidos, no podrá contener colorantes.”, esto no significa que las mezclas sobre las cuales se trabaja y extrae este tipo de productos no puedan tener en su origen una proporción mayor de uno de sus componentes, y en cambio suponer que las mezclas importadas para tales efectos sean exactamente iguales a las contenidas en las normas del reglamento, que solo son aplicables a productos finales y no a las materias primas, sería sin más, interpretar de una forma extensiva la norma y fuera de todo alcance o interpretación medianamente racional.

Sugerencia

El Director Nacional de Aduanas se pronuncie de acuerdo al procedimiento existente actualmente, el cual necesariamente requiere de la presentación de algún interesado de una petición de clasificación arancelaria o solicitar la reconsideración si existiese el dictamen de clasificación arancelaria de algún producto en particular, en este caso sobre una mezcla de azúcar con cacao o de una con gelatina, en las proporciones que se han señalado.”.

-o-

De conformidad con lo preceptuado en el número 6 del inciso primero del artículo 301 del reglamento de la Cámara de Diputados, la Comisión estimó que de los antecedentes recibidos no corresponde el envío de los mismos a los tribunales de justicia, a la Contraloría General de la República ni al Consejo de Defensa del Estado.

-o-

Se designó diputado informante al señor Venegas, don Samuel.

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a los días 16 y 24 de junio; 8, 15 y 22 de julio; 12 y 19 de agosto; 1, 8 y 15 de septiembre; 13 y 20 de octubre; 2 de noviembre; y 1 de diciembre de 2004; 5 de enero; 2, 9 y 16 de marzo de 2005; con la asistencia de los señores Galilea, don José Antonio (Presidente); Bayo, don Francisco; Burgos, don Jorge; Ceroni, don Guillermo; Cornejo, don Patricio; Forni, don Marcelo; García-Huidobro, don Alejandro; Hernández, don Javier; Letelier, don Felipe; Luksic, don Zarko;

Mella, doña María Eugenia; Monckeberg, don Nicolás; Ortiz, don José Miguel; Pérez, don Ramón; Prieto, don Pablo; Quintana, don Jaime; Rossi, don Fulvio; Sánchez, don Leopoldo; Urrutia, don Ignacio, y Venegas, don Samuel.

Sala de la Comisión, a 22 de marzo de 2005.

(Fdo.): SERGIO MALAGAMBA STIGLICH, Abogado Secretario de la Comisión”.

4. Moción de los diputados señores Saffirio, Burgos, Lorenzini, Ortiz, Riveros, Silva, Walker y de las diputadas señoras Eliana Caraball y María Eugenia Mella.

Proyecto de ley que modifica la ley N° 19.496 y el DFL N° 3 del Ministerio de Hacienda de 1997, a fin de establecer la obligación, para bancos e instituciones financieras, de fundar por escrito la negativa a una solicitud de un crédito. (boletín N° 3814-03)

Exposición de Motivos

El crédito, es definido por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, como un préstamo de dinero que el banco otorga a su cliente, con el compromiso que en el futuro, el cliente devolverá dicho préstamo en forma gradual (cuotas) con el interés pertinente que compensa al banco por todo el tiempo que no dispuso de ese dinero.

El crédito bancario es una de las formas más utilizadas por los consumidores y por los pequeño y medianos empresarios, agricultores y comerciantes para acceder a fuente de financiamiento.

Muchos de los consumidores carecen de los activos financieros o de las garantías exigida para el otorgamiento de un crédito, por consiguiente, una evaluación financiera clásica de estas personas y empresas no les permite acceder a los fonos solicitados a pesar de las posibilidades reales de éxito de los proyectos o de la capacidad de pago de los créditos de consumo.

Para acceder a un crédito se exige a los consumidores y pequeños empresarios cumplir por escrito, con una serie de requisitos que demuestren a la entidad bancaria su capacidad de pago. Se parte de la base que dichos requisitos se fundan en criterios objetivos, que permiten presumir que el crédito será pagado, de modo tal que sobre ellos se resuelve o no su otorgamiento.

El sistema financiero nacional adolece de problemas que dificultan procesos de acceso al crédito como es el caso de la exigencia de garantías y la historia crediticia. En el primero de los casos, el sistema no funciona, dada la existencia de un proceso de quiebras lento y caro que no hace atractivo para la banca el valor de la garantía, por lo que suelen exigir más garantías o simplemente no ofrecen los créditos. En el segundo de los casos, la historia crediticia, es decir la conducta anterior del sujeto de crédito, no es calificada de acuerdo a lo señalado en el artículo 18 de la ley de protección a la vida privada de las personas el cual los datos caducos, en este caso emanados de créditos prescritos, deben ser eliminados de los registros y no pueden ser considerados para ningún efecto.

Lo anterior ha sido establecido por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, mediante la circular N° 3.182 (para Bancos) y N° 1.453 (para Financieras), donde se señala que sólo pueden ser considerados en el Estado de Deudores que elabora dicho organismo, aquéllos respecto de los cuales exista un título ejecutivo vigente o juicio pendiente. Es decir, pasados 5 años desde que se hizo exigible la obligación, los datos se eliminan del registro.

Con el fin de evitar la práctica habitual de las entidades bancarias de rechazar verbal y arbitrariamente las solicitudes de créditos se propone modificar el artículo 13 de la ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, aplicable a este tipo de actos jurídicos, ya que de acuerdo con el artículo 2° letra a de esta norma, esta ley se aplica a todos los actos jurídicos de comercio que tengan el carácter de mercantil para el proveedor y de civil para el consumidor. Asimismo, el artículo 3° del Código de Comercio, numerales 10 y 11 señalan que estos actos jurídicos son actos de comercio y por lo mismo susceptibles de ser regulados por la ley N° 19.496. Esta última ley, en su Art. 3° establece el derecho de los consumidores a una información veraz y oportuna sobre el servicio ofrecido, y también, a no ser discriminado arbitrariamente.

También se propone establecer un nuevo Artículo 86 bis en la Ley General de Bancos, dentro del título que regula las limitaciones a los créditos entregados por las instituciones bancarias y financieras, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del solicitante. La propuesta pretende obligar al otorgante del crédito a entregar una respuesta por escrito y circunstanciada de los motivos de la negativa en el otorgamiento de un crédito, a fin de que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras pueda ejercer sus facultades fiscalizadoras haciendo cumplir los criterios establecidos por las normas jurídicas y confirmados por dicha entidad.

La razón práctica de lo anterior es que, en un inmenso porcentaje el fundamento real que motiva la negación de un crédito, son los antecedentes contenidos en el llamado “Dicom histórico”, es decir, en bases de datos que son legalmente inexistentes. Ello, porque la Ley N° 19.628 sobre Protección a la vida de las Personas, fue modificada el año 2002 para regular la utilización de datos personales relativos a obligaciones de carácter económico, financiero, bancario o comercial, ordenando la eliminación de dichos datos.

En virtud de los antecedentes expuestos venimos en someter a vuestra consideración el siguiente,

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°. Introdúcese a la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, la siguiente modificación:

Agrégase al artículo 13 el siguiente inciso segundo: “Para el cumplimiento de lo anterior, la negación de la venta o prestación de servicios deberá constar por escrito, expresándose clara y circunstanciada ente las razones de ella”.

Artículo 2°. Introdúcese al DFL: N° 3 del Ministerio de Hacienda de 1997, Ley General de Bancos, la siguiente modificación:

Agrégase un nuevo Art. 85 Bis.

“En caso de negación de un crédito, deberá informarse al solicitante, circunstanciada ente por escrito el o los motivos de dicha negación.”

5. Oficio de la Corte Suprema.

“Oficio N° 26.

Santiago, 14 de marzo de 2005.

Mediante oficio N° 5.388, de 20 de enero de 2005 y en conformidad con los incisos segundo y tercero del artículo 74 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, V.S. se ha servido remitir a esta Corte Suprema copia del proyecto de ley que flexibiliza el manejo de los fondos asignados al Poder Judicial en la Ley de Presupuestos de la Nación.

Reunida la Corte Suprema con fecha once de marzo de dos mil cinco, en Tribunal Pleno, bajo la presidencia de su titular y con asistencia de los Ministros señores Ortiz, Benquis, Gálvez, Rodríguez Ariztía, Cury, Pérez, Álvarez Hernández, Marín, Yurac, Medina, Kokisch, Juica, señorita Morales y señor Rodríguez Espoz, acordó emitir el siguiente informe acerca del mencionado proyecto de ley, iniciado por Mensaje del Presidente de la República, reiterando en él algunos conceptos consignados en el oficio N° 1402, que este Tribunal despachó a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado con fecha 14 de octubre de 2004, en respuesta a una consulta sobre la materia:

1. AUTONOMÍA FINANCIERA E INDEPENDENCIA JUDICIAL.

El proyecto de ley de que se trata es, en opinión de esta Corte, un significativo adelanto en beneficio de la plena independencia orgánica y funcional del Poder Judicial, en la medida que le concede un mayor grado de autonomía en la administración de los recursos financieros, contribuyendo así al perfeccionamiento de ese atributo que la Carta Política y el Código Orgánico de Tribunales reconocen a este Poder del Estado.

La necesidad de fortalecer en ese aspecto dicha independencia ha sido sostenidamente planteada por todos los Presidentes de la Corte Suprema en el último tiempo, al inaugurar el Año Judicial, expresando el sentir de una inmensa mayoría de los magistrados y funcionarios judiciales.

La idea de que una autonomía en lo financiero favorece la independencia judicial no requiere de mayores fundamentaciones, porque es innegable que ella facilita que la ejecución de un cometido que es propio e inalienable como función estatal y que permite que la acción de los tribunales en la solución pacífica de los conflictos que surgen de la convivencia social, se lleve a efecto rectamente, sin desviaciones ni contaminaciones.

La independencia de los tribunales es condición indispensable para que se cumpla a cabalidad su quehacer esencial en el ámbito jurisdiccional, en los términos absolutos prescritos por el artículo 73 de la Constitución Política de la República. Ella, sin embargo, no tiene el mismo alcance en el campo financiero, pues el financiamiento del Poder Judicial depende mayoritariamente de los recursos que se le asignen en la Ley Anual de Presupuestos de la Nación, que es de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo y se aprueba por el Congreso Nacional en la forma prevista por el texto constitucional.

Dicha independencia contribuye, asimismo, al imperio real del sistema democrático, al facilitar se lleve a cabo la función conservadora de los tribunales para cautelar el ejercicio efectivo de los derechos esenciales de las personas a través del conocimiento y resolución de los recursos de amparo, de protección, de inaplicabilidad y demás acciones que contempla en la materia el ordenamiento jurídico. Ello, a fin de hacer realidad el mandato que impone al Estado el artículo 50 de la Carta Fundamental en el sentido de respetar y promover los derechos garantizados por la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Chile.

La autonomía de los tribunales que forman el Poder Judicial es también condición necesaria para que se logre efectivamente el amplio acceso a la Justicia a que se refiere la garantía que

asegura el N° 3 del artículo 19 de la Carta Política. Porque la aplicación de este derecho requiere de la acción de tribunales que no sólo gocen de independencia funcional, sino que cuenten con los medios adecuados para atender esta necesidad social de modo oportuno y eficiente.

El logro de una mayor autonomía en el campo financiero no es una aspiración promovida en beneficio de los jueces u otros funcionarios judiciales. La Corte Suprema chilena comparte y hace suya la declaración formulada a este respecto por la VI Reunión Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas: “El Poder Judicial debe evolucionar hacia la consecución de su independencia, no como privilegio de los jueces sino como derecho de los ciudadanos y garantía del correcto funcionamiento del Estado constitucional y democrático de derecho que asegura una justicia accesible, eficiente y previsible”.

Por estos motivos, la Corte Suprema estima que el proyecto de ley objeto del presente informe constituye un avance importante en la compleja tarea de reforzar y perfeccionar la independencia de los tribunales. Con este convencimiento, el Presidente y diversos integrantes del Tribunal participaron activamente en la Mesa de Trabajo que organizó el año 2004 el Ministerio de Justicia, con el concurso de destacados académicos, para analizar variados asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de los Tribunales y entre ellos, la forma de asignar y administrar los recursos de carácter financiero que demanda la actividad judicial.

Si bien la redacción del proyecto fue de resorte exclusivo del Ministerio de Justicia, ella recoge debidamente los planteamientos concordados en lo pertinente a la materia en la referida Mesa de Trabajo, con la importante colaboración de personeros de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

II. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS AL PODER JUDICIAL.

La iniciativa de que se trata, por otra parte, vendría a consolidar en el plano normativo, disposiciones que han sido sancionadas en sucesivos Convenios suscritos por la Corte Suprema y el Ministerio de Hacienda en los tres últimos años para flexibilizar y agilizar la administración de los fondos que la Ley de Presupuestos asigna al Poder Judicial y que está a cargo de su Corporación Administrativa.

Este organismo, creado por la Ley N° 18.969, de 10 de marzo de 1990, en sustitución de la ex Junta de Servicios Judiciales, ejecuta la administración de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de los tribunales, bajo la tución superior de la Corte Suprema, con arreglo al artículo 506 del Código Orgánico de Tribunales. Tiene un patrimonio propio, formado, entre otras entradas, por los fondos que se consulten anualmente en la Ley de Presupuestos de la Nación y es dirigida por un Consejo Superior que integran el Presidente y cuatro Ministros de la Corte elegidos por ésta por períodos de dos años y por el Director de la misma Corporación.

Luego, la administración de los recursos financieros y de otra índole destinados al funcionamiento de los tribunales, no es ejecutada directamente por los jueces, sino que está a cargo de la Corporación Administrativa que posee una dotación de alrededor de trescientos profesionales, técnicos y demás funcionarios permanentes y transitorios. Estos se desempeñan en los distintos Departamentos centrales del organismo y en diecisiete Administraciones Zonales en las regiones del país en que existen Cortes de Apelaciones y en las que funcionan Consejos Zonales de Coordinación integrados por representantes de los tribunales y los respectivos Administradores Zonales de la Corporación.

De esta manera, en el Poder Judicial la función administrativa está separada de la propiamente jurisdiccional y se ejecuta por la Corporación Administrativa, al margen de la que realizan específicamente los Administradores de Tribunales de la Reforma Procesal Penal en el plano de sus actividades.

La acción de la Corporación Administrativa ha tenido, entre otros resultados relevantes los de: a) Atender normalmente las necesidades de orden administrativo y logística de todos los tribunales del Poder Judicial, pese su aumento progresivo y de la permanente limitación de recursos; b) Hacerse cargo sin tropiezos de los nuevos requerimientos de todo tipo que ha generado en esta materia la implementación gradual de la reforma procesal penal en el país y de los que actualmente plantea la inminente puesta en marcha de los nuevos Tribunales de Familia; c) Asumir las necesidades extraordinarias de recursos derivadas de diferentes reformas legales que no contaron con financiamiento especial e impusieron nuevas funciones a los tribunales sin dotarlos de recursos adicionales y d) Intervenir significativamente en la formulación, ejecución y evaluación de las Metas de Gestión que han debido anualmente cumplir los tribunales desde 1998,

Estas actividades se han desarrollado mediante la aplicación de procedimientos y técnicas modernas de gestión; de una creciente profesionalización en todos los niveles de la dotación del organismo; de la descentralización de las decisiones y actuaciones en las Administraciones Zonales con la debida coordinación con las respectivas Cortes de Apelaciones; del desarrollo de un adecuado modelo de Planificación Estratégica; de la observancia de criterios estrictos en materia de gastos; de una permanente fiscalización interna a cargo de una unidad especial y la ejecución de Auditorías Externas financieras y de la operación que han sido contratadas con empresas especializadas por medio de licitaciones públicas, cuyos informes han ido demostrando los avances logrados en tales campos, especialmente en la normalización de los procesos financieros y contables, la administración de recursos humanos, el abastecimiento de bienes y servicios, el desarrollo de un Plan Informático integrado que se ha proyectado en distintos ámbitos de la actividad de los tribunales, etc,

Estas condiciones garantizan, a juicio de la Corte Suprema, que el Poder Judicial está en situación de asumir las nuevas funciones y mayores responsabilidades que le imponen las reformas previstas en el proyecto, sin perjuicio de que deba continuar desarrollándose y fortaleciéndose su Corporación Administrativa, que ha cumplido y debe seguir cumpliendo idóneamente este cometido como un eficiente instrumento de la gestión administrativa que es soporte necesario del ejercicio de la jurisdicción,

III. NATURALEZA Y ALCANCES DE LAS REFORMAS CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY.

En síntesis, la iniciativa amplía las facultades del Poder Judicial en el manejo de los recursos financieros que se le asignen en la Ley de Presupuestos de la Nación y facilita su ejecución.

El procedimiento para fijar esos recursos en la formulación de esa ley se aproxima a los que rigen para ambas Ramas del Congreso Nacional y el Tribunal Constitucional, según los artículos 53 de la Ley N° 17.997, respectivamente. Conforme lo dicen sus artículos 1° y 2°, la Corte Suprema comunicará fundadamente al Ministerio de Hacienda las necesidades presupuestarias de los tribunales de justicia, incluyendo las de la Corporación Administrativa y las de la Academia Judicial, en los plazos y siguiendo las modalidades establecidas en la Ley de Administración Financiera del Estado.

En seguida, los trasposos de fondos entre los subtítulos correspondientes a los gastos corrientes y a los gastos de capital, en los distintos capítulos de la Partida Poder Judicial del Presupuesto, serán realizados por el Consejo superior de la Corporación Administrativa, con las limitaciones y con arreglo al procedimiento que prevé el artículo 3° del proyecto.

El artículo 4° de la iniciativa regula la forma como el saldo final de caja del ejercicio financiero se incorporará como ingreso al presupuesto del año siguiente.

Como contrapartida de las mayores atribuciones que el proyecto otorga para el manejo de los recursos y que importan responsabilidades adicionales, así como la necesidad de una amplia transparencia en esta gestión, su artículo 5° impone a todos los organismos comprendidos en la Partida Poder Judicial del Presupuesto la obligación de confeccionar un informe, que debe enviarse a la Dirección de Presupuesto, que incluya la ejecución presupuestaria y una cuenta de los resultados de la gestión operativa y de la inversión del año anterior, que comprenda el cumplimiento de programas, objetivos, tareas y metas del mismo período y en conformidad a una metodología que deberá formularse en el mes de enero de cada período presupuestario.

El inciso segundo de este precepto dispone, a su vez, que los estados contables del Poder Judicial, de la Corporación Administrativa y de la Academia Judicial, se sujetarán a las normas comunes del sistema de contabilidad gubernamental y serán revisados por las empresas o entidades que los Consejos de estos organismos contraten mediante licitación pública para ejecutar sus auditorías contables y operacionales. La cuenta incorporada a estos informes, así como las auditorías serán públicas, estarán disponibles en medios electrónicos y se incluirán en las memorias de los organismos.

En conformidad con el artículo 6°, la identificación presupuestaria previa a la autorización de recursos para realizar estudios, programas o proyectos a que se refiere el artículo 19 bis del decreto ley N° 1.263, de 1975, corresponderá a la Corporación Administrativa o a la Academia Judicial, mediante resoluciones de estos organismos, pero sujetándose a las normas técnicas impartidas en esas materias por el Ministerio de Planificación y Cooperación.

El artículo 70 de la iniciativa previene que la Corporación Administrativa y la Academia Judicial remitirán a la Dirección de Presupuestos y a la Contraloría General copias de las resoluciones que dicten en la aplicación de la ley en el plazo que se fija al efecto, lo que es necesario para que ambas Reparticiones cuenten con la información necesaria en esas materias para la ejecución de sus propias funciones en la administración financiera del Estado.

Por su parte, el artículo 80 somete al Poder Judicial, a su Corporación Administrativa y a la Academia Judicial a las normas del decreto ley N° 1263, de 1975, salvo en lo que sea incompatible con esta ley, lo que no significa innovar en la materia, pues el Poder Judicial está sujeto a la Ley de Administración Financiera del Estado aprobada por ese decreto ley desde su dictación.

Antes de la presentación al Congreso Nacional por el Poder Ejecutivo de proyectos de ley que reformen normas orgánicas del Poder Judicial, creen tribunales o les asignen nuevas funciones, la Corporación Administrativa, a requerimiento del Ministerio de Justicia, deberá emitir un informe sobre los gastos que irroguen tales proyectos, para que sean evaluados e incorporados en lo que corresponda, a los respectivos informes financieros, de acuerdo con lo que indica el artículo 9 del proyecto.

El artículo 10 de la iniciativa contempla el traspaso en dominio a la Corporación Administrativa, por el solo ministerio de la ley, de los bienes raíces de propiedad fiscal que estén destinados al funcionamiento de tribunales o de sus dependencias. Esa medida es de gran utilidad práctica, porque permite regularizar la situación de dichos inmuebles que a pesar de en-

contrarse a cargo de la Corporación Administrativa, no pueden figurar en sus balances patrimoniales, porque continúan a nombre del Fisco, no obstante haber sido destinados a la construcción y funcionamiento de los tribunales. Una regla análoga se ha aplicado anteriormente con iguales objetivos, entre otros casos, en los que fueron objeto de los artículos 25 del decreto ley N° 2.763, de 1979 y 30 transitorio de la ley N° 19.610.

A su turno, el artículo 11 del proyecto introduce modificaciones al Código Orgánico de Tribunales en lo que atañe a la Corporación Administrativa del Poder Judicial, con el propósito, por una parte, de fortalecer la Contraloría Interna de este Organismo que, entre otros cambios, pasa a depender directamente de su Consejo Superior y, por la otra, de autorizar que la Corporación pueda adjudicar la operación de las cuentas bancarias del Poder Judicial a las empresas que ofrezcan mejores condiciones de servicio e interés, lo que redundará en beneficio directo del financiamiento del Poder Judicial en la medida que en la práctica las únicas entradas propias que recibe son los intereses generados por el manejo de esas cuentas.

IV. CONCLUSION.

Si bien, de acuerdo con lo expuesto precedentemente, esta Corte Suprema no puede sino informar favorablemente el proyecto, debe hacer presente la conveniencia de modificar los términos de su artículo 10, en orden a establecer que, igualmente, se traspasarán a la Corporación Administrativa del Poder Judicial los inmuebles que sean propiedad de los Gobiernos Regionales y que esa transferencia comprenderá, asimismo, los bienes raíces en que se han edificado viviendas judiciales, ya que estas enmiendas complementan adecuadamente la norma contenida en ese precepto.

Lo anterior es cuanto esta Corte Suprema puede informar, al tenor de la consulta que se ha servido dirigirle el señor Presidente de esa Cámara de Diputados sobre el referido proyecto de ley.

Saluda atentamente a V.S.

(Fdo.): MARCOS LIBEDINSKY TSCHORNE, Presidente; CARLOS A. MENESES PIZARRO, Secretario.

AL SEÑOR PRESIDENTE
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO”.